

ANAIS ELETRÔNICOS DA I CIEGESI

22-23 de Junho de 2012 - Goiânia, Goiás.

Política Social no Brasil

Jorge Abrahão de Castro¹

1 Introdução

A ação do Estado em toda sua diversidade e complexidade tem influência e consequências nos elementos que compõem o processo de desenvolvimento de um país. A política social como uma parte dessas ações é uma das fontes de influência sobre o processo do desenvolvimento, devido a sua diversidade é elemento irradiador de uma série de relações e de dependências que vão desde aquelas ligadas ao campo propriamente dito social, quando pode resultar em ampliação da justiça e coesão social, até as interações com a economia potencializando o crescimento e a produtividade, as mudanças no aparato institucional e ao ambiental, entre outros.

Essa concepção sobre a política social se sustenta no fato de que ela, em seu estágio mais avançado, se faz presente mediante complexos esquemas de distribuição renda, de produção e provisão de bens e serviços, de distribuição de ativos patrimoniais, para tanto aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB); além de regular alguns setores do mercado e empregar expressiva parcela da força de trabalho do país. Em seu desenrolar essas políticas afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais induzindo melhorias na qualidade de vida da população, ao mesmo tempo em que, dadas suas dimensões alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia alcançado, dessa forma tornando-se elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional.

Reforça essa ideia o fato de que grande parte das experiências dos países bem sucedidos no estabelecimento do desenvolvimento nacional contou com a consolidação e permanência no largo prazo de forte ação do Estado, a qual está em parte, conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diversos elementos constituintes das políticas sociais.

Nesta perspectiva esse trabalho demonstra algumas dessas relações entre a política social e o processo de desenvolvimento no Brasil, nos primeiros anos do recente milênio. Para

¹ Doutor em Economia pelo Instituto de Econômica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e ex-Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: jorge.abrahao@ipea.gov.br e jorge.abrahao57@gmail.com

tanto, primeiro apresenta-se as interrelações entre a política social e os principais fatores do processo de desenvolvimento. Em seguida, procura-se dar uma dimensão concreta da política social praticada no Brasil desde seus primórdios até o período mais recente. Feito isso, busca-se demonstrar as conexões dessas políticas com o processo de desenvolvimento, mediante análise da relação entre algumas variáveis quantificáveis selecionadas. Apesar do reconhecimento da diversidade centrou-se a análise, neste momento, em apenas dois dos fatores do desenvolvimento: o social e o econômico. Por último, são apontadas algumas conclusões.

2 Política social e desenvolvimento

Essa seção apresenta em seu início a discussão que embasou a definição de política social que se vai trabalhar no decorrer do trabalho e, em seguida, a discussão sobre as principais relações entre essas políticas e o processo de desenvolvimento. Para tanto, foi norteadora a ideia de que o processo de desenvolvimento de um país abrange muito mais que apenas o campo de reflexão da economia, incluindo também elementos relativos à análise das instituições, das relações sociais, políticas e mais recentemente ambientais, entre outros campos do conhecimento. Se referindo à teoria do desenvolvimento econômico Furtado (1961) já alerta que tal teoria “não cabe, nos termos gerais das categorias de análise econômica. (...) A análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada. Contudo ela pode identificar alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico.”

As concepções a respeito da política social estão expressas em uma literatura extensa e variada, e as visões em torno da ação estatal na área, além de serem numerosas, não apresentam consenso conceitual. Marshall (1967), diz que: “Política Social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção”. Não existe um consenso para a caracterização de política social, e um dos fatos relevantes para isso é que nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas, a definição de um conceito único é uma tarefa em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível. Neste sentido, após uma análise cronológica das principais – e secundárias – abordagens teóricas, Coimbra (1987) conclui que “(...) sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens (...), todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente.”

Na ausência de um conceito inequívoco de política social, então as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, mas, em muitos casos, também estão ligados à prática concreta das políticas. Por isso, grande parte das reflexões sobre a política social varia conjuntamente e é reflexo das condições e

dos problemas sociais vigentes em cada país, o que não significa que a discussão sobre o tema torna-se irrelevante em termos teóricos.

Por exemplo, a bibliografia internacional, em grande medida, vinha se concentrando no entendimento e na análise da experiência europeia, tendo em vista o elevado grau de desenvolvimento de suas economias e os avanços, em termos comparativos, na discussão da consolidação dos direitos sociais e dos sistemas de proteção social². Além disso, o debate sobre política social se mistura as diversas interpretações analíticas da lógica e evolução dos Welfare State³, porque a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para gerar bem-estar social, e as várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferentes tipos e/ou padrões de atuação governamental na resolução das questões sociais⁴.

O surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latino-americanas viabilizaram algumas importantes considerações mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento⁵. No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, também se verificou um crescimento significativo de estudos e pesquisas conexos nos últimos anos, demonstrando um aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais brasileiras no atendimento às carências e demandas sociais⁶.

Considerando essas ponderações da literatura especializada e tendo em vista os objetivos deste trabalho é um passo fundamental adotar um conceito organizador do que será entendido por política social para em seguida buscar a conexão com os principais elementos do processo de desenvolvimento. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, pois as políticas públicas têm aspectos bastante dinâmicos uma vez que em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, necessidades e riscos, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela solução, no curto e longo prazo. Tais processos constituem, em cada país, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Apesar dessas dificuldades e limitações adotaremos aqui o entendimento da política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Para tanto, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos

² Ver: Flora & Heidenheimer (org.) (1981); Flora (org.) (1988); e Baldwin (1990).

³ Expressão inglesa para expressar a ideia de Estado de Bem-estar.

⁴ Ver: Titmus (1963); King (1988); Esping-Andersen (1991); Gough (2000); Castel (1998); Draibe e Aureliano (1989); Draibe e Henrique (1998); e Arretche (1995)

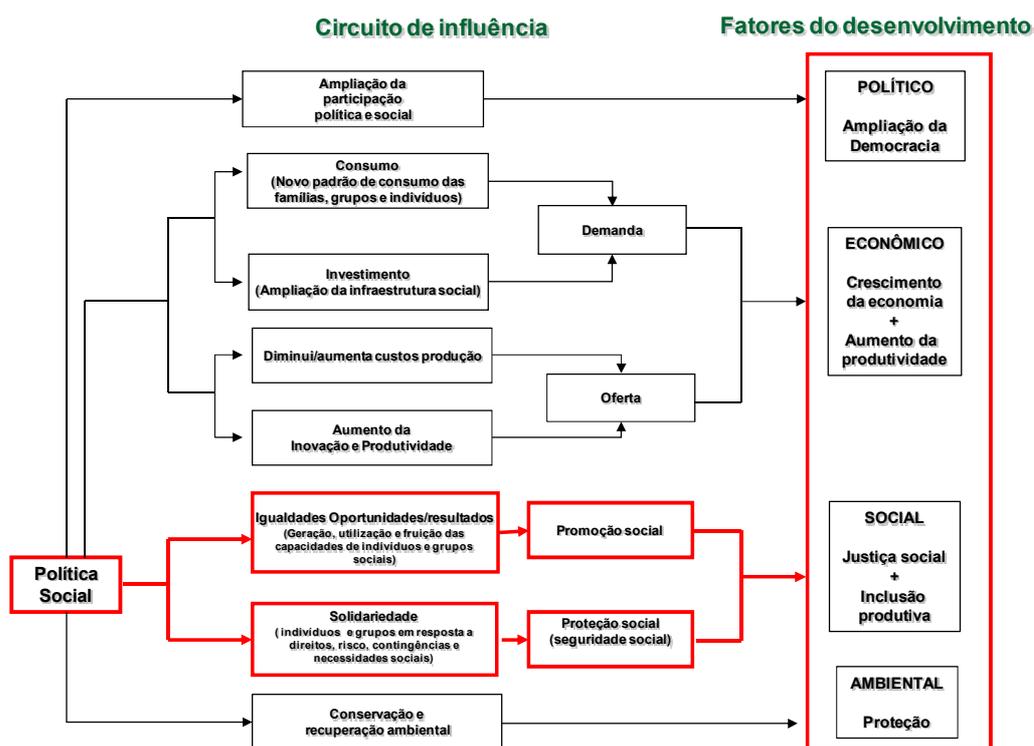
⁵ Ver: Cepal (2000); Cepal (2007); Espiná (2008); e Cepal (2008)

⁶ Ver: Santos (1979); Draibe. e Aureliano (1989); Jaccoud (org.) (2005); Castro, J. et al (2008); Ipea (2007); Ipea (2010a); e Ipea (2010f).

que são a proteção social e a promoção social para dar respostas aos direitos sociais, e a outras situações não incluídas nos direitos e que dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade, veja a Figura 1, a seguir. Além disso, a oferta de bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado pode ser fornecida por entidades privadas sejam lucrativas ou não.

A proteção social dos cidadãos se manifesta na seguridade social que tem como ideia força a solidariedade (apesar do critério do seguro social ainda prevalecer em grande parte dos países)⁸ aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano - crianças e idosos, por exemplo; e (c) situações de risco, como em caso de acidentes - invalidez por acidente etc.

Figura 1 – Conexões entre desenvolvimento e política social



Fonte: IPEA (Elaboração própria)

⁷ Para Esping-Andersen (1991) “a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria dos indivíduos.” Para Marshal (1967) os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade.

⁸ Para o caso brasileiro ver: Teixeira (1992); Fleury (2005); Vianna (1998); Sposati (2009).

A promoção social é entendida como a resultante da geração de igualdades de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ideia força é que a geração de igualdades está relacionada a expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, principalmente a escolarização e o acesso a saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. No entanto, apenas isso não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir através das políticas públicas, o exercício dessas capacidades, mediante as políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, seja no meio rural ou nas cidades. Esses são elementos primordiais para promoção social, pois permite a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos. Este pressuposto só vai ser atingido se, em seu processo de universalização, conseguir atingir as populações mais pobres⁹.

Portanto, de acordo com as condições históricas estruturais de cada país e a sua situação e contexto presente, o formato e a amplitude da implementação dos elementos geradores da seguridade social e da igualdade de oportunidade e de resultados, vão ter influência direta na direção tomada pela política social, trazendo como resultante a justiça social e a coesão social possível para o país, o que pode representar maior ou menor equidade.¹⁰

Examinar apenas essas variáveis não permite uma leitura do estágio de desenvolvimento do país, como foi mencionado anteriormente. Neste sentido, a Cepal (2007) chama a atenção para que a análise da “política social deve concebirse dentro de las posibilidades del desarrollo econômico, pues los beneficios sociales, para sean reales, tienen un costo que debe financiarse adecuadamente. Também, é importante observar o que é sugerido por Alcock (1966) “understanding of social policy thus requires an understanding of the economic policy context in which social policies develop and of the interrelationship between changes in economic and social policy”.

Seguindo essa perspectiva é possível estabelecer um determinado tipo de conexão entre as políticas sociais e os fatores econômicos que ocorre, principalmente quando o gasto autônomo com as políticas sociais passa a ser elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica, o que vai depender muito de sua dimensão e forma de distribuição. É importante qualificar e tentar dimensionar até que ponto essas políticas podem afetar tanto a demanda agregada e a produtividade da economia. Esse tipo de enfoque segue Furtado (1961), Furtado (1992), Furtado (2011), Tavares (1998a) e Tavares (1998b). Mais recentemente, nesta mesma perspectiva, o IPEA (2010g) e os trabalhos de Amitrano (2011) e Bruno et al. (2009) são interessantes por buscarem uma abordagem específica para o estudo do crescimento econômico de médio e longo prazo que leva em conta elementos de demanda, de oferta e fatores institucionais, bem como a interação entre eles.

⁹ A respeito desse tipo de abordagem ver Sen (2001); Sen (2009); Sen (2011); Rawls (1992), Cepal (2007) e Delgado e Theodoro (2005).

¹⁰ Para a Cepal (2007) é a busca de maior equidade que “requiere que las sociedades creen sistemas de protección y promoción de las oportunidades y la calidad de vida em aspectos que consideren de valor social, y que permitan a todos los ciudadanos a ser partícipes de los beneficios y atores del desarrollo.”

Quanto aos aspectos relativos à demanda agregada a interação ocorre quando o gasto público com as políticas sociais permite a ampliação do sistema de garantia de renda (monetária ou não monetária), enquanto elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda¹¹ e o seu respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos. Em sociedades heterogêneas quanto mais amplas forem às rendas manejadas e destinadas as camadas mais pobre maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo¹². Por outro lado, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois para sua implementação trazem consigo a necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, na construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, na compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos, etc.

No que diz respeito à produtividade argumenta-se que a política social, principalmente, quanto à ampliação das habilidades, capacidades e a inclusão produtiva da população são, também, um elemento central para o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, que são fatores decisivos para o crescimento econômico, além de ser fator que pode facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza. Além disso, também pode significar melhor distribuição de renda com queda da desigualdade, a depender neste caso do que tenha resultado em termos de ampliação da renda do fator trabalho¹³.

Para o entendimento do processo de desenvolvimento, também, é relevante considerar o contexto institucional, Evans (2010) chama a atenção que “tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento”. Mas como adverte Chang (2002) não deixando de considerar que muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que causa do desenvolvimento econômico e social das nações. Neste sentido, todo o circuito de elaboração e implementação das políticas públicas envolvidas na montagem do aparato das políticas sociais é produto das tensões

¹¹ De acordo com Cepal (2000) “El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso...dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia em el uso de los recursos correspondiente”

¹² “A hipótese de que os recebimentos de renda de cidadania transformam-se em gasto em bens de consumo popular equipara a assertiva “os trabalhadores gastam o que ganham”, numa outra equivalente: “os pobres gastam o que ganham”. Esta tese nos leva, admitindo o princípio da demanda efetiva (sentido de determinação da renda e produto pelas variáveis de gasto macroeconômico), a atribuir sentido causal ao gasto social. A causalidade aqui tem a ver com as variações de curto prazo do gasto social, co-determinando a renda dos familiares pobres e sustentando a produção e o consumo popular de bens-salários” DELGADO e THEODORO (2005).

¹³ Nessa mesma perspectiva a Cepal no começo da década de 90 já expressava preocupação com o tema: “A fim de melhorar a produtividade nos setores atrasados, e como complemento às políticas agregadas, parece imprescindível empreender algumas ações específicas, entre elas programas de crédito, comercialização e assistência técnica, bem como um investimento maciço na formação e na qualificação. O esforço de modernização tecnológica é crucial, não apenas pelas exigências da competitividade internacional, mas também pela necessidade de melhorar a qualidade dos empregos e os níveis salariais.” CEPAL (1992)

políticas, sociais e econômicas latentes na sociedade. Por outro lado, também é fonte de grande aprendizado institucional, demandando grande esforço da sociedade e do aparato estatal, que vai estar em constante transformação. Além disso, as políticas sociais ao permitir a ampliação das habilidades e capacidades dos indivíduos, famílias e grupos pode ser elemento importante para melhoria da compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos que passa o país. Consequentemente isto pode ser um elemento para ampliação da participação política e social e maior defesa e ampliação da igualdade e solidariedade social como princípio e pilar da estruturação da sociedade. Fomentando alterações nas instituições estatais fundamentais aos processos de desenvolvimento.

Por último, outra relação também importante a ser considerada no processo de desenvolvimento são aquelas relativas às conexões entre políticas sociais e o contexto ambiental. No que diz respeito às questões ambientais a política social pode e deve cumprir papel relevante quando da elaboração e implementação de suas políticas, buscando a recuperação e preservação do meio ambiente como critério para desenho de suas ações. Por outro lado, os problemas ambientais quando de suas ocorrências atinge fortemente as populações mais pobres, forçando ainda mais a necessidade de ampliação das políticas sociais.

Portanto, observar esses fatores conjuntamente e suas interrelações e implicações permite uma melhor compreensão do estágio de desenvolvimento que determinado país pode estar vivendo. No entanto, é importante salientar que esses encadeamentos são previsto no plano teórico, mas que tem que ser coadunado com o mundo real observando o estágio de cada país e de suas trajetórias históricas, pois cada sociedade dependendo das lutas políticas vai incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela produção, provisão e regulação de sua defesa e promoção. Tais processos constituem, em cada país, processos diferenciados com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção.

3 Histórico da política social no Brasil

Este capítulo pretende, de forma resumida, apresentar a evolução das políticas sociais brasileiras desde os anos 1930 até o final do governo Lula. Isto porque se entende que, para a compreensão do formato que assume o atual sistema de proteção social brasileiro, é importante a compreensão de como foi se desenvolvendo historicamente o sistema desde seus primórdios. Para o caso deste trabalho, partiu-se de categorias interpretativas mais gerais, não entrando nas particularidades de cada setor que compõe o sistema.

Salienta-se que a constituição do sistema foi dirigida principalmente por elementos históricos particulares do país, que estão ligados às peculiaridade do desenvolvimento capitalista no Brasil - principalmente que o crescimento das funções estatais, com a correspondente complexidade de suas tarefas de regulação sócio-econômica e crescimento de seus quadros técnicos e burocráticos, foi incorporado proporcionalmente às novas

responsabilidades do poder público face ao jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira.

3.1 Política social de 1930 até 1964

No âmbito das políticas sociais é a partir da década de 1930 que se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Por exemplo, na saúde e na educação registraram-se alguns avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e com uma significativa centralização dos comandos ao nível do executivo federal.

Uma das características centrais deste período é que a ação governamental vai assumir o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais, com uma política voltada para a equidade que, longe de comprometer, até vai ajudar a acumulação.

O ingresso das classes trabalhadoras no cenário político se fez viável a partir, principalmente, das práticas de cooptação, que foram estabelecidas através da incorporação controlada dos setores populares a um sistema econômico que se moderniza, sob o signo da excludência social e do elitismo político. As políticas sociais daí resultantes ocorrem em uma rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação e potencializa a corrupção. A evolução dos principais marcos legislativos das políticas sociais foi transcrita no quadro 1.

Quadro 1 - Evolução dos principais marcos da legislação de Seguridade entre 1919 e 1963

Ano	Caracterização sumária da Legislação	Status
1919	Assinatura da Convenção da OIT s/ acidentes de trabalho (seguros contratados)	Vigente
1923	Lei Eloy Chaves, disciplinando regulamentos de aposentadorias e pensões	Ativo até 1966
1931	Criação do Ministério do Trabalho (responsável pela Previdência Social)	Vigente até 1967
1940	Criado o Salário Mínimo – referência para os pisos previdenciários	Vigente
1943	CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, garantindo direito a previdência	Vigente
1945	Criação do ISSB – unificando e universalizando a previdência	Sem efeito até 1988
1947	Proposta de unificação dos IAP – Institutos de aposentadorias e pensões	Retomada em 1957
1952	1º. Estatuto consolidado dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das CAP e sua incorporação aos IAP	Vigente até 1967
1960	LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social	Vigente
1960	LDB Educação	Sem efeito
1962	Extingue a idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1963	Determina a criação do PRORURAL, para trabalhadores rurais	Sem efeito

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS (2002).

O sistema de proteção social nesse período, como mostra Draibe (1989), permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários) heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucionais e financeiros). A seletividade destacada pela autora diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. A maioria das categorias socioprofissionais urbanas foram sendo incorporadas ao sistema nesse período, embora um amplo contingente tenha sido excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais.

A heterogeneidade destacada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991:7-8) refere-se ao plano de benefícios. Algumas categorias socioprofissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. Algumas categorias, como os bancários e, em menor medida, os comerciários, possuíam uma cobertura de benefícios mais generosa, incluindo a aposentadoria ordinária (ou por tempo de serviço) e acesso a atendimento médico-hospitalar, incluindo um auxílio-maternidade. No caso dos bancários, havia, inclusive, assistência farmacêutica e auxílio em casos de detenção (assemelhado ao atual auxílio-reclusão). Em contrapartida, os industriários contavam apenas com pensões por morte, aposentadorias invalidez e auxílio para as doenças. A uniformização dos planos de benefícios foi efetivada somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS – do ano de 1960.

Mas, mesmo com a aprovação da LOPS e a uniformização dos planos de benefícios, segundo Draibe (1990), a marca da política social brasileira até 1966 continuou sendo a diferença em relação à qualidade e o valor dos benefícios. Isso se deve à fragmentação apontada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991). Os IAP tinham situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas e isso implicou uma situação financeira heterogênea. Assim, enquanto as finanças se apresentavam equilibradas em alguns casos, como o IAPI e o IAPB, havia déficit em outros, como o IAPM (dos marítimos) e o IAPTEC (transportes).

Para Santos (1987) do ponto de vista da constituição da cidadania, antes de se ater a um padrão universalista, a inserção da população moldou-se segundo critérios de inclusão/exclusão seletiva. Além do mais, a política social foi utilizada como recurso de poder. As conseqüências deste tipo de utilização da política social vão refletir na ampliação do espaço da burocracia estatal e na obstaculização da formação de identidades coletivas por meio de partidos políticos.

Em suma, entre 1930 e 1966, não foi firmada uma política social que integrasse todos os trabalhadores. As tentativas para unificar a gestão e universalizar os direitos sociais para todos os trabalhadores, como os rurais, autônomos e domésticos, foram rechaçadas. Isso se deveu: ao temor das burocracias dos IAP de perder suas prerrogativas, ao risco de aumento da carga contributiva para os segurados cobertos e, sobretudo, às tradicionais resistências das elites em geral e das agrárias em particular. Por último, a falta de critério para gerenciar os portfolios e a crescente demanda por benefícios, sobretudo em termos de atendimento médico-hospitalar, mostrava que o modelo organizado nos anos 1930 não tinha mais condições de operar.

3.2 Política social de 1964 até 1988

As transformações da economia e do Estado brasileiro, durante as décadas de 60 e 70, acarretaram mudanças sensíveis no que diz respeito ao processo de formação do sistema de proteção social brasileiro. O começo da década de 60 foi marcado pela crise do populismo, que é dada pela crise da aliança populista e pelo aguçamento do conflito social.

A crise desencadeada em 1964 “se revelou muito mais aguda que as imediatamente anteriores. Além da crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante de trinta com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. O sentido mais amplo que se pode extrair do impulso original do longo processo iniciado em 64 é o da reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político”. (Tavares, 1990)

Deste momento em diante, ocorre uma reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade na implementação das políticas sociais, num movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais.

No entanto, esse movimento não significou um abandono completo do perfil anterior. Ocorre, isto sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de “legitimação” de regime. Destaca-se a completa subordinação da política social aos imperativos da política econômica, ficando a implementação das decisões privativas da burocracia estatal. Por outro lado, o Estado autoritário tendeu a se relacionar com a sociedade civil através da cooptação de indivíduos e interesses privados do sistema, excluindo a representação coletiva na relação entre Estado e Sociedade.

Além disso, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduziu as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza geradas pelo sistema de mercado, que deveriam operar através das políticas sociais, foram muito frágeis. Isso porque não existia a garantia de direitos sociais básicos a todos os indivíduos, indiferentemente destes participarem ou não do processo de produção.

Os pactos conservadores (segundo a expressão de Maria da Conceição Tavares retomada por Fagnani, 2005) que engendraram esse tipo de configuração de financiamento sempre reservaram o dinheiro dos impostos às prioridades relativas ao mundo dos negócios. A superação da precariedade das condições de vida da população, mediante a melhoria dos serviços sociais ou das transferências de renda, não era vista como um determinante para promover o desenvolvimento e incrementar a competitividade via produtividade.

Outro princípio fundamental era a auto-sustentação. As políticas ligadas ao mundo do trabalho deveriam ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho e os valores das

prestações relativas aos benefícios deveriam manter uma estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Essa situação se aplicou ao: INPS, passando a congregar as antigas categorias socioprofissionais atendidas pelos IAP, uniformizando as regras de contribuições e benefícios, passando a incluir a cobertura por acidentes de trabalho e com um regime financeiro de repartição; e a proteção ao emprego, substituindo a antiga estabilidade no posto por uma CLT modificada que pressupunha a criação do FGTS, baseado no regime financeiro de capitalização que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada e o valor seria estritamente proporcional ao tempo de serviço.

Essa situação acabou impactando as políticas habitacionais, atreladas aos recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança. Como a política deveria funcionar segundo a sistemática bancária, eram clientes preferenciais os trabalhadores com maiores rendimentos.

Ao conjugar essa situação com a exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador conta-própria, doméstico e rural, não é difícil perceber que uma parcela ponderável da população economicamente ativa (PEA) teria dificuldades de acesso a crédito, sobretudo em termos de habitação.

Todo o quadro resultou na opção pela modernização conservadora, que subordinou as necessidades da política social aos imperativos de uma política econômica. Isso elevou a heterogeneidade social, pois, numa sociedade muito desigual, apenas o imposto redistribui renda e pode diminuir a sua concentração, via transferências diretas ou promoção de serviços sociais que possam criar igualdade de acesso às oportunidades.

Apesar de submeter o financiamento das políticas sociais aos ditames da política econômica e reforçar os diferenciais de serviços entre os segmentos salariais, a universalização dos direitos sociais e trabalhistas continuou em marcha. Isso representou uma espécie de compensação, para legitimar as opções políticas junto aos menos abastados e atenuar a heterogeneidade social decorrente das medidas pós-1964. O quadro 2 descreve as principais mudanças legislativas dignas de atenção para o período.

Quadro 2 - Evolução dos principais marcos das políticas sociais entre 1964 e 1988

Ano	Caracterização sumária da Legislação	Status
1966	Centralização dos IAP no INPS – Instituto Nacional de Previdência Social	Vigente no INSS
1966	Extingue estabilidade no emprego e cria FGTS	Vigente
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Vigente até 1974
1967	Incorpora acidentes de trabalho ao INPS, extinguindo seguros contratados	Vigente
1970	Cria PIS	Vigente
1971	Cria FUNRURAL, para atender trabalhadores rurais com benefícios restritos	Vigente até 1988
1972	Permite o acesso dos empregados domésticos à previdência social	Vigente
1974	Cria RMV – renda mensal vital. p/ idosos ou deficientes que contribuíram até 12 meses	Vigente
1974	Cria Ministério da Previdência e Assistência Social	Vigente
1977	Cria SINPAS, especializando ações por função (saúde, previdência, assist, gestão)	Reformado
1977	Legislação dos fundos de pensão fechados (empresas) e abertos (bancos e seguradoras)	Vigente
1978	Extingue IPASE e discrimina servidores estatutários (RPP) e não estatutários (RGPS)	Vigente até 1988
1986	Criado o seguro-desemprego	Vigente
1982	Cria contribuição sobre faturamento (atual COFINS) para financiar ações sociais	Vigente
1987	Extinto o BNH	

A reversão do crescimento do PIB, observada no final dos anos 1970, colocou a gestão financeira da previdência em xeque, pois a crise reduziu o volume de emprego e a massa salarial, apesar de o número de benefícios continuar se elevando. Entre a metade dos anos 1960 e 1970, foi possível incorporar ao sistema um grande contingente de segurados, pois a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários. Isso foi essencial para expandir e consolidar o atendimento médico, considerando o aumento da cobertura populacional e da rede hospitalar credenciada e permitiu, também, criar benefícios para idosos e inválidos com baixos rendimentos, que pouco ou nada contribuíram para o sistema.

Como muitas das ações sociais foram incorporadas ao universo previdenciário, houve uma mescla de políticas de caráter contributivo, como as aposentadorias e pensões, com outras de caráter não contributivo, como o atendimento médico e assistencial. Apesar dessas diferenças, a maioria das políticas foi financiada com recursos da folha salarial, que gravava uma parcela restrita da população e tinha um nível de progressividade reduzido.

Em outras palavras, o desafio que se colocava para os que desejavam romper a chamada "dívida social" era encontrar mecanismos estáveis de financiamento, que permitissem elevar os valores dos benefícios, a qualidade do atendimento e, em última instância, a própria cidadania, sem sujeitar a política social aos desígnios da política econômica. Isso era essencial para evitar que a discricionariedade para manejar os recursos do orçamento continuasse operando e fosse possível promover a redistribuição de renda e a melhoria da situação social.

3.3 Política social na Constituição de 1988

A estruturação de acordos políticos para a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil, sendo a Constituição Federal (CF) de 1988 um importante marco neste processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto de tipos de benefícios sociais.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o Art. 6º estabeleceu como direitos a "educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se nesse patamar.

A Constituição estabeleceu ainda, no Art. 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores e suas famílias. Mais importante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social, o § 5º do Art. 201 estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da Assistência Social, o Inciso V, do Art. 203 estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Na parte da sustentabilidade de recursos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O Art. 195 da CF dispõe que o financiamento é oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

Reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação¹⁴ de recursos federais para esta política¹⁵ e ao manter a contribuição social do salário-educação.¹⁶ Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

O significado deste avanço pode ser avaliado quando se contemplam seus princípios, os quais apontam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e

¹⁴. O inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados a destinação de recursos para as ações e serviços públicos da saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita.

¹⁵. A vinculação de recursos no âmbito da Educação representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o art. 212 da Constituição Federal: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

¹⁶. A Lei nº 9.424/96, em seu Art. 15, estabelece a cota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei nº 9.766/98, em seu Art. 6º, prevê a possibilidade de aplicação destes recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

O texto constitucional reforçou o caráter distributivo e um aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Houve um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A universalidade da cobertura e do atendimento seria garantida, além do acesso aos benefícios para todos os que dele necessitassem, bem como passava a ser possível antever a introdução de um salário-cidadania no futuro (Draibe, 1990).

Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. Além disso, o trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar cinco anos a mais para ter acesso ao benefício. A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa, pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.

A seletividade e distributividade também foram aspectos de destaque na Constituição de 1988, no sentido de dar maior proteção aos grupos de mais baixa renda.

Um aspecto essencial a destacar foi a introdução do conceito de seguridade social. Por meio dele, foi prevista a organização em conjunto das políticas de previdência, saúde e assistência no que diz respeito ao financiamento. A equidade na participação estaria contemplada por essas regras, ao fazerem incidir a carga de contribuições sociais de forma mais direcionada sobre os empregadores, que se apropriam de uma parcela maior dos resultados do processo produtivo. O novo conceito determinava a criação de um orçamento exclusivo para a seguridade, distinto do fiscal, que devia ser composto por fontes cativas, ou seja, contribuições sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido, e por recursos fiscais da União, Estados e Municípios. Em caso de necessidade, foi prevista a introdução de novas fontes de financiamento¹⁷.

A estrutura jurídico-institucional não apresentou mudanças em relação à situação preexistente. O sistema continuava subdividido no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos. No primeiro caso, a cobertura atendia a todos os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, enquanto, no segundo, o público-alvo eram os servidores públicos dos governos federal, estadual e municipal que não tivessem contratos CLT.

A previdência complementar não se modificou em relação à situação existente desde 1977, prevendo a existência de entidades abertas e fechadas de previdência privada. A novidade nesse terreno foi a definição de um seguro complementar e facultativo no âmbito da

¹⁷ Artigo 195 da Constituição Federal.

previdência social, a ser custeado por contribuições adicionais. Esse regulamento implicava fazer da previdência social uma competidora em potencial dos fundos de pensão, ao oferecer complementação de benefícios¹⁸.

A Constituição, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe conseqüências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofundou o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios.

Se, por um lado, a Constituição fez com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, por outro lado, não tratou adequadamente da distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre esses entes, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos. Este processo gerou desequilíbrios e controvérsias que iriam perdurar durante toda a década de 1990.

As reações logo se fizeram notar: alguns analistas viram nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

3.4 Política social no pós-Constituição Federal de 1988

No momento seguinte à Constituição, ocorrerá a rearticulação do bloco conservador, que se torna ainda mais forte no começo dos anos 1990 com a vitória de Fernando Collor. Esta gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia ao mercado internacional.

¹⁸ A previdência complementar podia adotar planos de benefícios ou de contribuições definidas. Já na previdência complementar pública, a Constituição de 1988, no artigo 201, determinou: "§ 7º – A Previdência Social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais." O seguro nunca foi implementado, embora a Lei 8.213/91 determinasse o envio em 180 dias do projeto de lei. Esse artigo foi suprimido pela Emenda Constitucional de 20 de dezembro de 1998.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para tanto da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1999), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

A seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o Art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (Fagnani, 1999).

O impeachment de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução. Mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade.

Sob o prisma da estrutura jurídico-institucional, a primeira medida relevante se deu em 1990, com a reforma ministerial. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e a pasta da Previdência foi fundida com a do Trabalho, que passou a denominar-se Ministério do Trabalho e da Previdência Social. A assistência social passou a ser comandada pelo Ministério da Ação Social. O SINPAS foi extinto. A LBA e a FUNABEM foram repassadas à órbita do Ministério da Ação Social. O INPS e o IAPAS foram fundidos no INSS – Instituto Nacional do Seguro Social¹⁹. O INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde. Em outras palavras, o processo de centralização da previdência, atendimento médico-hospitalar e assistência social, que vinha ocorrendo desde 1966, foi revertido com a separação dessas políticas na órbita ministerial, o que dificultava, sem dúvida, a consolidação dos preceitos da seguridade social contidos na Constituição de 1988.

Em 1991, foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios, incorporando as mudanças da Constituição de 1988 e introduzindo algumas inovações importantes, como: a exigência de

¹⁹ Segundo Teixeira (1990), essa mudança foi muito significativa. A própria denominação de *seguro* e não de *seguridade* revela a estratégia do governo Collor, segundo o autor, que teria por meta reverter os preceitos da Constituição de 1988.

comprovação de um tempo mínimo de contribuição, de 15 anos em 2011, para ser elegível para aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, ou seja, para os benefícios previsíveis²⁰; e os benefícios passaram a ter um piso de um salário mínimo e os trabalhadores rurais puderam se aposentar mais cedo, conforme previsto na Constituição.

Assim, os segurados especiais, cujo maior contingente se encontrava no universo rural, não mais precisariam submeter-se às regras referentes ao tempo de contribuição existentes para os trabalhadores urbanos, bastando comprovar o exercício de atividade rural, garimpo ou artesanato, ao contrário dos demais segurados.

No campo econômico, o governo Itamar Franco (1992-1994) seguiu a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 1990. Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda, sinalizava que se buscava aproveitar a disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia à abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado. De acordo com Sampaio e Andrei (1998), chama a atenção, neste período, a diluição das resistências das elites à agenda liberal, reflexo da postura menos voluntarista do governo – em comparação com o período Collor – e da incipiente retomada do crescimento econômico que então se observava. Porém, ao mesmo tempo, persistiram graves dificuldades para encaminhar uma parcela das reformas preconizadas por essa agenda. Especificamente: pouco avançaram – de fato, até hoje – as reformas do Estado (fiscal, administrativa e da Previdência), que têm de passar por um crivo político direto no Congresso, forte indício de que os impasses da Federação seguiram sem resposta. Boa parte das tensões sociais e dos conflitos políticos associados, inerentes à implementação da agenda liberal, foi assim legada à próxima gestão, que teria de haver-se também com os riscos econômicos da estratégia de estabilização introduzida no período Itamar – em especial os riscos de desestruturar setores produtivos, de fragilizar o sistema financeiro e as contas externas, e de acirrar as tensões entre as unidades da Federação.

Para a área social esta estratégia introduzia a compreensão de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao “ajuste fiscal”. A opção deveria ser a de dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Neste sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo FAT. Além disso, o FSE prejudicou os estados e municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit

²⁰ Lei 8.213/91, artigo 143. Em 1991, foi exigido um mínimo de 60 meses de contribuição, período a ser acrescido em seis meses a cada ano até que, em 2011, o tempo mínimo de contribuição venha a ser de 180 meses.

público que, em última análise, havia justificado a sua criação. Acontece que este problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele era um resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

Em 1993, foram realizadas novas mudanças de envergadura. A primeira delas foi a criação do Ministério da Previdência Social, que foi dissociado da pasta do Trabalho. A segunda mudança foi o fim dos repasses de contribuições arrecadadas pelo INSS para o atendimento médico-hospitalar, gerenciado através do Ministério da Saúde desde o início do governo Collor de Mello, além da extinção do INAMPS.

O período do governo FHC compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão que vai de 1995 a 1998; e a segunda com início, em 1999, e se estende até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do Real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise.

No primeiro período, o governo FHC caracterizou-se sobretudo pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

Como pode ser constatado por meio dos discursos e das campanhas para as eleições presidenciais de 1994 e, em grande medida, em 1998, os males dos programas sociais foram identificados, de uma forma geral, com: falta de planejamento e coordenação, com as superposições de competências entre os entes da Federação, a indefinição de prioridades; pouca capacidade redistributiva das políticas sociais; e a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos.

Para a correção de rumos previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não. Nesse movimento, em 1995, foi realizada uma nova mudança, com a criação do novo Ministério da Previdência e Assistência Social, extinguindo a FUNABEM e a LBA. Em dezembro de 1995, foram realizadas outras mudanças relevantes²¹. A Renda Mensal Vitalícia foi extinta e substituída pelo Benefício de Prestação Continuada²², denominado de amparo assistencial a ser concedido a idosos ou deficientes físicos com renda familiar per capita inferior a 25% do salário mínimo. Foram extintos o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, eliminando dois dos mais seletivos dentre os benefícios. Em contrapartida, a idade mínima para acesso aos benefícios por idade seria reduzida de 70 para 67 anos em 1997 e para 65 em 2000.

²¹ Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995.

²² O benefício passava a ser regido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

Em 1996, foi criado o SIMPLES²³, que passava a incidir sobre o faturamento de pequenas e médias empresas com uma alíquota de 5 a 10% do faturamento, dependendo do porte da empresa e da adesão ou não de Estados e Municípios. Isso permitiu as contribuições do empregador sobre a folha salarial, a COFINS e a CSLL²⁴.

No entanto, apesar do discurso de reformas²⁵ o governo de FHC teve que dar seqüência a política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Houve alguma retração no campo previdenciário com a Emenda Constitucional nº 20/98, mas houve avanço na ampliação do acesso ao ensino fundamental com o FUNDEF. A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 27, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, Estados e Municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde.

Por outro lado, o FSE que havia sido aprovado para vigorar por 2 anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão deste tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determinou que não haveria redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para a reeleição, de uma maneira geral, o presidente FHC reafirmou os mesmos princípios, apresentando os compromissos anteriores. No entanto, o início do segundo mandato ocorre no meio da crise externa do balanço de pagamentos que é respondida no plano interno com profundo “ajuste fiscal” monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que colocam em foco a necessidade de restrição, principalmente dos gastos social. Mas às salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos a educação e, depois de 2000, da vinculação da saúde, protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que o mesmo sucumbisse ao ajustamento recessivo. A desaceleração no crescimento dos gasto²⁶ que houve poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato desses sistemas – Regime Geral da Previdência, SUS, Seguro-desemprego, Ensino Fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) etc., que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e têm no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI.

²³ Lei 9.317 de dezembro de 1996.

²⁴ O tema será detalhado na próxima seção deste capítulo.

²⁵ Por exemplo, na Previdência Social o governo queria reformar o sistema com vista a imprimir-lhe “sustentabilidade financeira”, centrado conscientemente na diminuição das despesas.

²⁶ De acordo com Castro et al (2003), houve uma quebra da tendência a ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal, de cerca de 4%, quando se comparado os gasto de 1999 com o ano 1998. Daí em diante o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, tanto é que o gasto social em termos reais, em 2002, correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

Mediante o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal”, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios. Contudo, devido às salvaguardas constitucionais, essas políticas não sofreram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo – como a Reforma Agrária, os investimentos em infraestrutura social, tais como: saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc., que foram sacrificadas, sobretudo no segundo mandato.

O governo Lula logo em seu início reconheceu a gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Entre os desafios que se apresentam, merecem especial atenção: combate a fome e a miséria; combate ao racismo e as desigualdades raciais; aprofundamento dos avanços na área de saúde e de assistência social; crescimento da taxa de cobertura da previdência social; promover o desenvolvimento nacional mediante a integração das políticas públicas com o mercado de trabalho; implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano; e contínua melhoria da qualidade do ensino.

Com o intuito de enfrentar esses desafios, o governo Lula desencadeou em seu início uma série de políticas que podem ser agrupadas assim:

- segurança alimentar e nutricional, que tem por objetivo central o combate a fome, coordenada pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA;
- promoção da igualdade racial, que visa o combate ao racismo e as iniquidades raciais, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR;
- promoção da igualdade de gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e
- desenvolvimento urbano, que busca assegurar oportunidades de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade sustentável com segurança no trânsito, coordenada pelo Ministério das Cidades;
- racionalização de recursos públicos por meio, por exemplo, da unificação dos programas de transferência direta e condicionada de renda;
- multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva, tais como, a convocação, de forma inédita, de conferências nacionais (i.e., cidades, segurança alimentar), a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fórum Nacional do Trabalho e os Fóruns Estaduais para debater o Plano Pluri-Anual – PPA 2004/2007 de governo; e
- promoção de reformas estruturais, iniciando-se pelas previdenciária e tributária.

Apesar dessas intenções, no campo das políticas sociais, observou-se, logo no início do governo, um acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal. Além disso, o novo governo encampou proposta de reforma da previdência e tributária oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da reforma tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para a Educação

e Saúde. Algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isto colocou sob alerta os segmentos organizados da área de educação e saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que essa desvinculação representaria para os direitos em educação e saúde. Mas, o governo federal conseguiu manter o que mais lhe interessava na reforma tributária, que era a desvinculação de recursos na esfera federal (DRU) até 2007.

Quadro 3 – Evolução dos principais elementos da legislação social entre 1988 e 2008

Ano	Caracterização sumária da Legislação	Status
1989	Cria a contribuição sobre o lucro líquido – CSLL	Vigente
1990	Aprova RPP para todos os servidores (Lei 8.112 para servidores federais)	Vigente
1991	Aprova novas Leis de Custeio (8.212) e Benefícios (8.213)	Vigente em parte
1993	Cessa transferência de recursos sobre folha para a saúde	Vigente
1993	Cria tributação sobre movimentação financeira, para financiar a saúde (CPMF)	Vigente até 2007
1993	Estabelece a NOB da Saúde dispondo sobre responsabilidades federativas	Alterado em 1996
1994	Revisão Constitucional autoriza destinar recursos do OSS para outros fins (atual DRU)	Vigente até 2007
1995	Consolida Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS para idosos e deficientes	Vigente
1996	Reforma LDB educacionais e cria FUNDEF	Vigente
1996	Estabelece nova NOB da Saúde dispondo sobre responsabilidades federativas	
1996	PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Vigente
1996	Cria SIMPLES – regime especial de tributação para micro e pequenas empresas	Vigente
1998	Aprovação da Emenda Constitucional EC – 21 do serviço público	Reformada em 2003
1998	Aprovação da Emenda Constitucional EC – 20 da previdência	Vigente em parte
1999	Cria legislação do fator previdenciário (notional defined accounts)	Vigente
1999	Instaura contribuição do servidor inativo (sem efeito após julgamento do STF 1999)	Vigente em 2004
2000	Aprovação da EC – 27 dispondo sobre financiamento da saúde na Federação	Vigente em parte
2001	Criação do Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Agente Jovem	Centralizados em 2003
2003	Criação do Bolsa-Família e do Fome Zero	Vigentes
2003	Aprovação da EC – 41 reformando a previdência de servidores estatutários (RPP)	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da LOAS	Vigente
2004	Criação do MDS, responsável por ações assistenciais	Vigente
2005	Transfere a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Vigente
2006	Cria FUNDEB para dar reforço à Educação Básica	Vigente
2007	Extingue a CPMF – extirpando-a do Orçamento da Seguridade e prorroga DRU	Vigente

Fonte: AEPS.

Em sentido contrário e, em grande medida, devido aos cortes de recursos que vêm se verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, cabe observar que, mediante ação de atores sociais de dentro de cada área, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como Cultura e Direitos Humanos. Mesmo de iniciativa do executivo federal, com a proposta do Ministério da Educação (MEC) de ampliação da subvinculação para educação, que permitiu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em lugar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O quadro 3 facilita a observação dessas trajetórias.

Em suma, a análise da legislação que afeta as políticas sociais no período posterior a 1988 permite observar duas características importantes: busca de mecanismos para elevar a

arrecadação e equacionar os problemas fiscais e, ao mesmo tempo, ampliação da proteção das populações em situação de fragilidade, como as famílias com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo. O crescimento das fontes de financiamento da seguridade social se deu com recorrentes elevações nas alíquotas e criação de novas contribuições sociais, contrabalançadas apenas pelo SIMPLES, destinado a micro e pequenas empresas. O foco na acomodação das tensões via ajustes e reformas pontuais começa a revelar os seus limites, deixando entrever que reformas de um sentido racionalizador, aliadas a medidas de gestão, associadas a um cuidadoso debate sobre o pacto federativo, devem ser reforçados no debate público.

4 Política Social brasileira atual

A política social no Brasil apesar da atual amplitude é, ainda, marcada por políticas específicas com baixa coordenação entre elas e grandes desafios em termos de abrangência (universalidade e integralidade) e qualidade dos bens e serviços oferecidos. Neste sentido é que se percebe a dificuldade de pensar a política social brasileira na perspectiva da ideia do Welfare State ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes atualmente. A própria literatura nacional da área reflete a realidade atual da política social, uma vez que ela é também bastante setorial, tratando de políticas específicas e com predominância, em termos metodológicos, da análise voltada para descrição dos estágios alcançados e/ou deficiências reveladas.

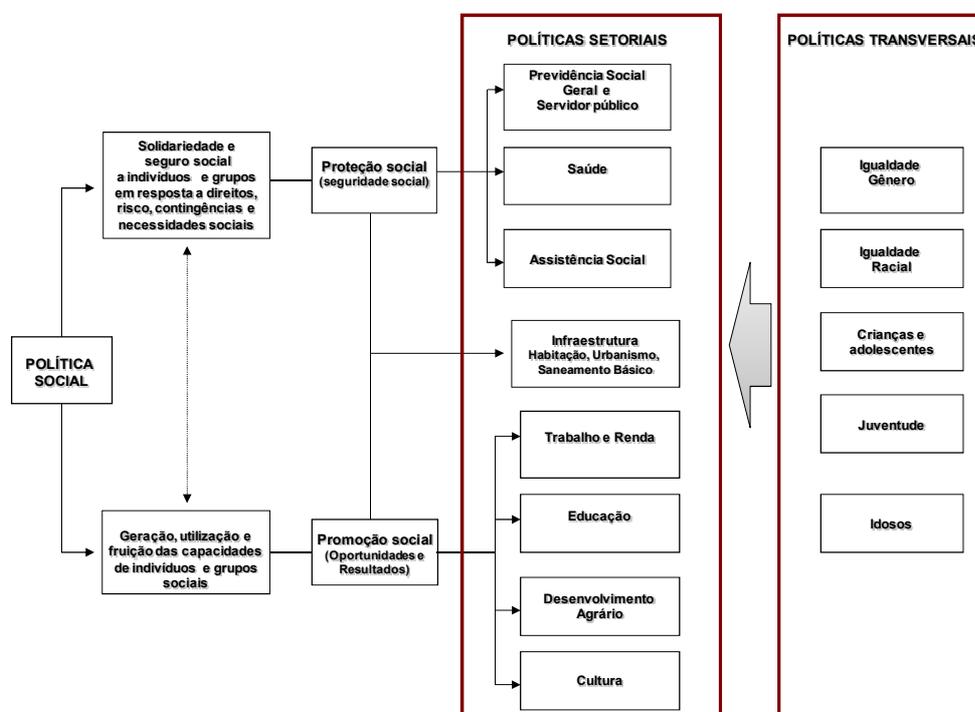
Para efeito da análise da política social e de suas conexões com o processo de desenvolvimento será adotado um conceito organizador da política social como sendo o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a proteção e a promoção social em repostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos, que dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Tais programas e ações se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e na regulação de elementos do mercado.

Para atingir os objetivos mencionados o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na Figura 1. Para dar resposta ao objetivo – proteção social –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego.

Para o objetivo – promoção social –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais

amplios e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de Trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana.

Figura 2 – Políticas setoriais e transversais da política social brasileira – 2010



Fonte: IPEA (2010a) - Elaboração própria

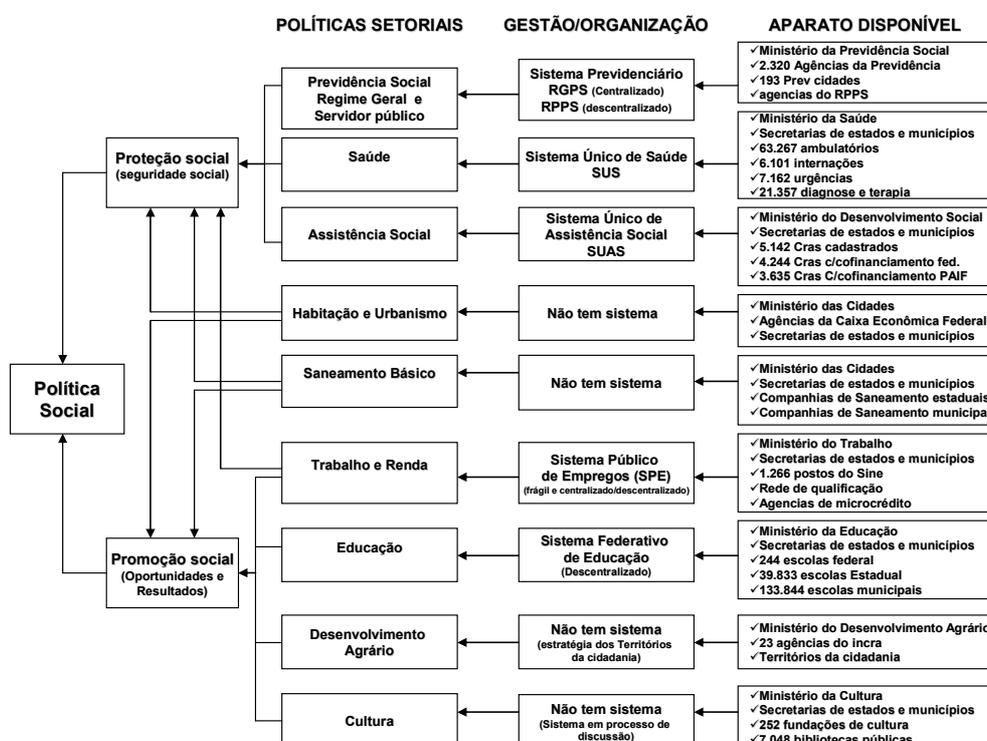
Além dessas políticas mais tradicionais são desenvolvidas uma série de políticas de corte transversal, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes, juventudes e idosos.

4.1 Gestão, organização e aparato institucional

Para cumprir os objetivos enunciados foram sendo constituído ao longo dos últimos 80 anos, uma série de políticas como foi apresentado de forma simplificada no esquema anterior. Tais políticas, no entanto, se manifestam de forma concreta seja no aparato técnico/burocrático que necessita ser criado, seja no tamanho dos recursos financeiros, humanos, e tecnológicos que devem ser aportados para dar conta dos benefícios sociais que vão sendo requeridos pela sociedade, acordo com o seu avanço econômico, democrático e social.

No que diz respeito aos aparatos técnicos/burocráticos que estruturam e organizam a prestação dos bens e serviços por parte do Estado, assim como procedem as transferências de renda, o grande dilema é a capacidade técnico/política envolvida em cada setor da política social para a montagem de grandes sistemas públicos de prestação de bens e serviços sociais. Neste sentido, a Figura 3, a seguir, procura mostrar de forma simplificada, quais foram as formas institucionais que prevaleceram em cada política pública específica. Além de detalhar os itens e o tamanho do aparato institucional disponível em setor. É importante salientar que nas políticas que mais avançaram as institucionalidades construídas buscaram se estruturar enquanto sistemas nacionalmente organizados, podendo assumir a forma de sistemas únicos ou estão federativos. É importante salientar que a institucionalidade brasileira permite a atuação de entidades privadas, lucrativas ou não, na oferta de bens e serviços de caráter social.

Figura 3 – Gestão, organização e aparato disponível das políticas setoriais



Fonte: Elaboração própria

No campo da *proteção social* a previdência social e a política mais antiga e nos seus mais de 80 anos de estruturação no país, há muito que se constitui num *sistema*, que conta com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, com critérios de acesso explícitos, e uma institucionalidade organizacional e jurídica que viabiliza sua implementação. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política de gestão centralizada, a cargo do governo federal, ainda que as órgãos públicas envolvidas tenham capilaridade regional. Por exemplo, o sistema conta atualmente com cerca de 2,3 mil agências de prestação de serviços previdenciários espalhado em todo o país.

A legislação brasileira também permite a operação de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados para os servidores públicos. Existe a possibilidade de configuração de regimes de previdência para servidores, nas três esferas de governo, com regras diferenciadas das vigentes para o RGPS. Na União, os detalhes das regras previdenciárias para o servidor variam de acordo com o poder a qual está vinculado o servidor - Executivo, Judiciário ou Legislativo -, e também se ele é civil ou militar. Nos 27 estados e em cerca de 1900 municípios, vigoram Regimes Próprios de Previdência Social. Além disso, existe ainda a questão da Previdência Complementar, que atinge milhões de pessoas que, vinculadas ou não ao RGPS ou ao RPPS, contribuem para os fundos privados de previdência .

Na área da saúde, que compõe a seguridade social, ocorreram significativas mudanças, no escopo da proteção oferecida, ao longo dos últimos anos e, também se constitui num sistema. Nesta área a instituição do Sistema Único de Saúde – SUS, promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: união, estados e municípios. Após iniciar-se com uma vocação fortemente municipalizante nos anos 90, o processo de descentralização das políticas de saúde adquiriu nos últimos anos maior ênfase na organização regional das redes de serviços, buscando a melhoria das condições de acesso e de integralidade. Além disso, prevê a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão, através da interação direta com representantes dos seus usuários no planejamento, acompanhamento e avaliação dos serviços.

A Assistência Social é parte integrante da Seguridade Social, sendo responsável por garantir alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de serviços e às transferências tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, no campo da prestação de serviços a assistência ainda está em processo de consolidação e sendo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma tentativa de enfrentamento de problemas crônicos como o subfinanciamento e a necessidade de maior regulação e produção estatal, para que a ampliação da cobertura se estenda ao campo da prestação de serviços. Nesse sistema a assistência social passa a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestarem serviços diretamente à população – os Centros de Referência em Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) -, bem como por se articularem e atuarem como coordenadores da rede de serviços públicos e privados desta natureza no território sob sua competência. Já são

cerca de 5,1 mil Cras consolidadas em cerca de 4 mil municípios e 1,2 mil Creas, em cerca de 1,1 mil municípios. Diferentemente do BPC, executado de modo centralizado, os serviços assistenciais são de responsabilidade municipal. Mas, em paralelo às instituições governamentais, parcela importante dos serviços são ofertados por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. Certamente a forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia na prestação de serviços assistenciais.

Coordenado pelo Governo Federal, o Programa Bolsa Família conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionalidades, entre outras atribuições. Além disso, vários estados e municípios possuem os seus próprios programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão descentralizada vem se traduzindo em efetivos ganhos em relação à implantação e gestão do PBF.

No campo da *promoção social*, as políticas típicas de Trabalho e Renda no Brasil, restringiu-se, durante muitos anos, aos seguros previdenciários, que alcançavam os trabalhadores com carteira assinada e servidores públicos, contribuintes do sistema. No que se refira as políticas típicas de um Sistema Público de Emprego (SPE) ao estilo europeu, somente nos anos 80 foi implementado alguns políticas, tais como o Sistema Nacional de Emprego (Sine), com as atribuições de intermediação e qualificação profissional. Esta rede se ampliou com a criação do seguro desemprego, para trabalhadores formais de empresas privadas. A partir dos anos 90, com a existência de fontes de financiamento pré-estabelecidas, o Estado brasileiro amplia a estratégia e passa a adotar também as chamadas “políticas ativas de mercado de trabalho”, destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Com isso a área de Trabalho, mesmo ainda distante, pode ser vista como sendo organizada em torno da idéia de um SPE, com os eixos: intermediação de mão de obra – representada pelo SINE; qualificação profissional; capitalização de pequenos negócios urbanos e rurais, destinados a trabalhadores por conta-própria e o seguro-desemprego.

No que refere à organização e gestão dos programas do SPE, as diretrizes variam para cada componente da política. Na Intermediação de Emprego, os SINEs estaduais ganharam novo fôlego com uma típica política de gestão descentralizada com aportes financeiros mediante prescrições definidas centralmente. O componente Qualificação Profissional é bastante descentralizado e no caso, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, a política é claramente centralizada, com sua regulamentação e financiamento de responsabilidade federal, ainda que a fase da habilitação, seja partilhada com os SINEs estaduais. O aparente paralelismo entre as ações descentralizadas permite considerar que esta área ainda carece de uma regulamentação mais sólida, à semelhança das Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social.

A área de educação é um dos principais componentes da idéia de promoção social e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

A trajetória da organização e gestão do sistema educacional também é muito particular pois se constitui como um sistema federativo compostos por três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que teóricamente deveriam cooperar. A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao governo federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo de fato maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do governo federal e de alguns estados da federação. Mas mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo que é fundamental para uma política tão descentralizada quanto a Educação e que no caso brasileiro tem deixado muito a desejar.

As demais políticas voltadas a promoção social, como apresentado no esquema da Figura 3, estão bastante atrasadas na instituição de sistemas para organização e gestão de suas ações e programas. A área de Habitação e Saneamento atualmente vem fortalecendo seu aparato institucional, com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica Federal, além de ter programa de grande prioridade que está em implantação. Já a área do desenvolvimento agrário, apesar de não se constituir em sistema, está desenvolvendo um esquema de gestão e organização da política voltada para seu público alvo que é intitulado territórios da cidadania, mas que ainda se encontra em processo de experimentação.

4.1.1 A ação privada na organização da oferta de bens e serviços sociais

No caso brasileiro, sempre foi permitida a participação das forças de mercado na prestação de bens e serviços sociais. Essa participação vai ser maior ou menor dependendo das condições de mercado e da oferta pública em quantidade e qualidade desejada pela população. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas.

Estas configurações exigem que o Estado atue na regulação desses setores, para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços, e cuidar para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótico ou entrópico. Estes objetivos não vêm sendo alcançados adequadamente nos últimos tempos. O setor privado prestador de serviços sociais assumiu, certamente, um tamanho muito maior e muito mais complexo do que se poderia prever no momento em que a Constituição de 88 manteve a área social disponível à atuação privada lucrativa e não-lucrativa.

Na área de *Proteção Social* o exemplo mais típico de grande participação do setor privado ocorre na área de Saúde, onde atualmente chegou-se ao ponto de não ser possível traçar uma política nacional para a área sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. Ademais, por paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, facultam-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de imposto de renda; renúncia similar no IRPJ é oferecida às empresas quando estas prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados; finalmente, o próprio poder público, enquanto padrão, mantém centros de atendimento médico específicos para seus servidores – como por exemplo os ambulatórios existentes no interior de alguns órgãos públicos – além de subsidiar a contratação de planos e seguros saúde para seus servidores.

No caso da Previdência ressalte-se a importância dos fundos de Previdência Privada, tanto pelo volume dos recursos e ativos que detém, quanto pelo protagonismo que assumem no mercado acionário e na participação na administração das maiores empresas do país. Na área da Assistência verifica-se que a ainda restrita provisão estatal de serviços impõe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do SUAS.

Na *promoção social* também o setor privado é forte participante, como pode ser constatado para a área de Educação, principalmente a parte relativa ao ensino superior, que é em sua maioria oferecida pelo setor privado lucrativo. Neste caso, um dos maiores sucessos dos últimos tempos – o Prouni – nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado frente às instituições privadas de ensino superior.

Na área de Trabalho e Renda a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo, em funções típicas de SPE, não deve ser menosprezada. Recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada – o conhecido *Sistema S*²⁷; outras instituições lucrativas e não-lucrativas se apresentam na prestação de serviços de qualificação profissional e geração de emprego e renda e, nos segmentos mais

²⁷ O “Sistema S” é composto pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (SENAT); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)

estruturados e dinâmicos do mercado de trabalho, há ainda espaço para a atuação de empresas privadas de intermediação e recolocação profissional.

4.2 Abrangência da Política Social brasileira

A Política Social brasileira, hoje, chama a atenção pela dimensão do seu conjunto: são centenas dos mais diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas ações e programas implementadas pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social. Destaque-se ainda que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços têm estatuto de direitos e exigem capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

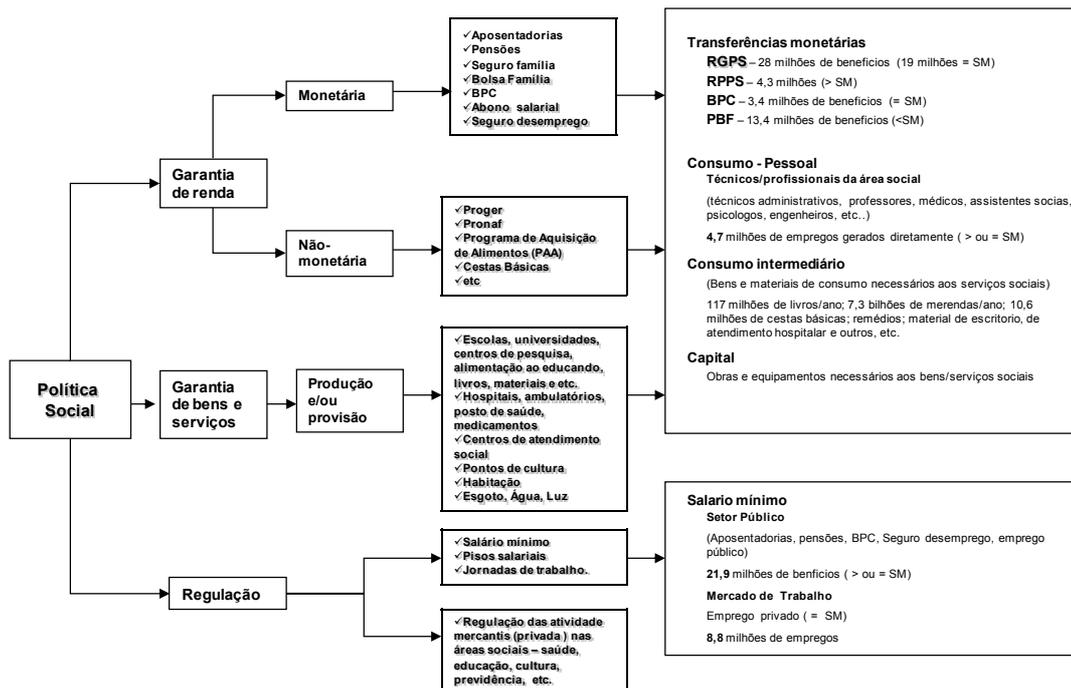
As políticas públicas que buscam esses atingir os dois grandes objetivos mencionados no item anterior circunscreve-se no interior de organismos estatais que estão minimamente preparados para efetuar uma série de ações e programas de três tipos básicos: (i) garantia de renda; (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e a (iii) regulação. As duas primeiras ocorrem principalmente mediante expressivos gastos públicos pelo aparato do estado e a última envolve pouco recursos financeiros. Estes tipos estão detalhados na Figura 2.

As políticas de *garantia de renda* ocorrem principalmente na modalidade transferências monetárias cujas mais comuns são as aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, auxílio monetário a família – consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado segundo suas preferências sem restrições ou determinações políticas. Essas, contudo, podem como no caso do Programa Bolsa Família (PBF) não ser transferências incondicionadas, uma vez que os indivíduos necessitam cumprir certos requisitos para se beneficiarem de alguns programas. Existem também ações de Garantia de Renda não monetárias, que buscam ofertar condições aos indivíduos e grupos para que eles possam gerar sua própria renda, tais como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os números dos beneficiários envolvidos neste tipo de política são bastante expressivos, como pode ser constatado de forma bem resumida na Figura 4. Por exemplo: no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são distribuídos mensalmente cerca de 28 milhões de benefícios e no Regime Público de Previdência Social (RPPS) são distribuído cerca de 4,3 milhões de benefícios, ou seja, somente esses dois regimes distribuem cerca de 32,3 milhões de benefícios, sendo em grande parte deles bem superiores ao Salário Mínimo (SM), e absorvem 11,5% do PIB. Além disso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social atende a 3,3 milhões de pessoas, sendo 1,8 milhões de pessoas com deficiências e 1,5 milhão de idosos. A transferência direta de renda associada a política de assistência social, ainda é composta pelo Programa Bolsa Família (PBF) que é voltada a famílias em situação de grande

vulnerabilidade, sua relevância reside especialmente na extensão da população que alcança (mais de 13,4 milhões de famílias, 2012), com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Figura 4 – Tipo de políticas envolvidas da política social brasileira - 2010



Fonte: IPEA (fevereiro, 2010) e IPEA/Ipeadata (Elaboração própria)

Além deste vetor da política social outro vetor importante é o da Garantia da oferta de bens e serviços sociais que pode se dar de duas formas: (i) Produção: implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços (exemplo: educação pública, saúde); (ii) Provisão de bens e serviços: implica, por parte do Estado, arbitrar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade (a provisão pública não requer necessariamente produção pública – por exemplo, o Estado pode garantir, por meio do financiamento público, o atendimento a um paciente que necessite de uma cirurgia que só pode ser realizada em hospital particular, essa separação requer, contudo, adequada regulação e fiscalização da produção privada para que esta não se afaste das metas fixadas pelas autoridades públicas).

Neste tipo de ação da política social, ganha relevância a a política de educação mediante a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que, o

número de matrículas ampliou-se em todos os níveis educacionais. Para tanto conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Na área da política de Saúde a instituição do Sistema Único de Saúde – SUS, promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: união, estados e municípios. A prioridade a Atenção Básica, incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de Atenção Básica– a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Mais recentemente, merecem destaque também a contínua ampliação do Programa Nacional de Imunização e iniciativas como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Em termos de benefícios oferecidos observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações (MS, 2008a). Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos.

As demais políticas voltadas a garantia de bens e serviços, como apresentado no esquema da Figura 3, temos a Habitação e Saneamento atualmente vem fortalecendo seu aparato institucional, com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica Federal, além de ter programa de grande prioridade que está em implantação. Já área do desenvolvimento agrário, apesar de não se constituir em sistema, está desenvolvendo um esquema de gestão e organização da política voltada para seu público alvo que é intitulado territórios da cidadania, mas que ainda se encontra em processo de experimentação.

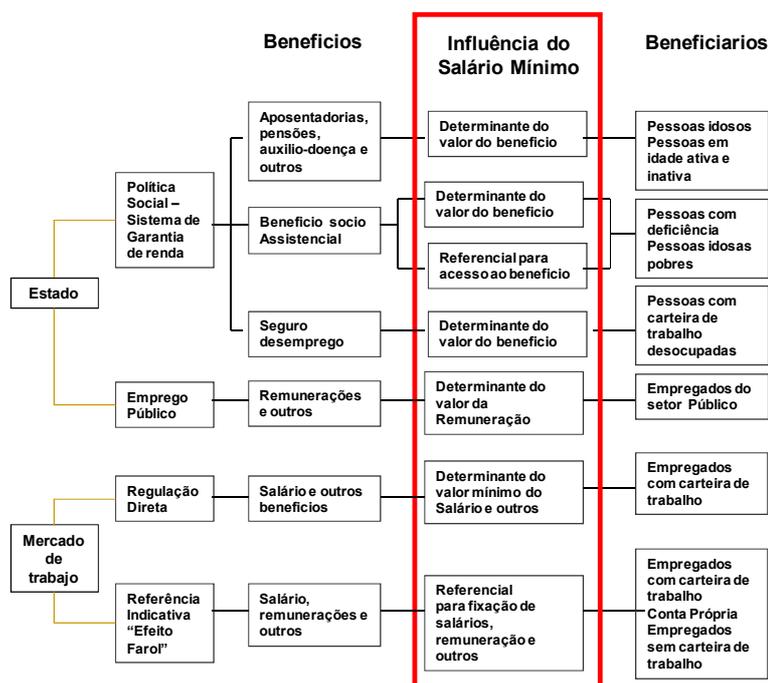
Por último, tem-se a Regulação que se baseia na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos privados e públicos – um exemplo de mecanismo regulador é o controle de qualidade sobre a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos, etc As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda constituem-se práticas recentes; por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador. Neste âmbito ressalta a política de Salário Mínimo (SM) correspondem as determinações estatais relacionadas ao Piso salarial legal, que tem influência sobre o mercado de trabalho, mas que no caso Brasileiro tem importância também como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência sócia e do seguro desemprego.

4.2.1 Influência do Salário Mínimo

No âmbito da área de Trabalho e Renda a política de Salário Mínimo (SM) corresponde as determinações estatais relacionadas ao Piso salarial legal, que tem influência sobre o mercado de trabalho, mas que no caso Brasileiro tem importância que transcende as especificidades do mercado de trabalho, uma vez que é importante como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência sócia e do seguro desemprego. Além disso, também é utilizado como elemento de referencia para acesso a alguns benefícios sociais.

Ou seja, a regulação do SM vai interferir em todo o arcabouço da proteção social brasileira e ser elemento determinante para ampliação do poder de compra de uma parcela expressiva da população e um elemento fundamental dos gastos públicos, além de ser um elemento decisivo da demanda agregada. A Figura 5, a seguir, procurar mostrar o circuito de influência do SM de forma bastante simples e compacta

Figura 5 - Circuito de influência do SM no Brasil - 2009



Fonte: Elaboração própria

A influência da regulação do SM vai ocorrer diretamente no que diz respeito às políticas sociais ao determinar o valor dos seus principais benefícios de garantia de renda:

- a. Aposentadorias, pensões, auxílio-doença entre outros benefícios da previdência social. Este benefícios estão associados a idéia de seguro social para a pessoa que contribui²⁸. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.
- b. benefícios sócios assistenciais são benefícios da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna. Principal deles é o BBC; e
- c. Seguro desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art. 7º da Constituição Federal, e tem por finalidade promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa.

Além disso, o SM também vai ser usado como referência para acesso a benefícios das políticas sociais. No caso dos benefícios sócios assistenciais vai ser referencia para inclusão de pessoas idosa e com deficiência no acesso ao benefício. Pessoa Idosa: deverá comprovar que possui 65 anos de idade ou mais, que não recebe nenhum benefício previdenciário, ou de outro regime de previdência e que a renda mensal familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do *salário mínimo vigente*. Pessoa com Deficiência: deverá comprovar que a renda mensal do grupo familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do *salário mínimo*, deverá também ser avaliado se a sua deficiência o incapacita para a vida independente e para o trabalho.

A regulação do SM também vai afetar o caso dos trabalhadores do Estado - os servidores públicos-, que são regidos por legislação específica que lhes garante uma remuneração irredutível e nunca inferior ao Salário Mínimo, válido para todas as unidades da federação.

No mercado de trabalho, a influência da regulação direta da legislação do SM vai ocorrer automaticamente sobre aqueles trabalhadores que conseguem trabalho mediante um emprego com carteira de trabalho. Além disso, seguem as demais determinações da legislação trabalhista brasileira. Por outro lado, estes trabalhadores estão também diretamente cobertos por toda a estrutura de garantia de renda proveniente da política social, que é apresentada na Figura 5.

Apesar dos trabalhadores que não tenham carteira de trabalho, setor informal, estejam fora da influencia direta da regulação coercitiva dos salários e dos benefícios do sistema de garantia de renda da política social, entende-se que o SM pode servir de referencia indicativa (Efeito farol) para fixação dos rendimentos de uma parcela dessas categorias de trabalhadores:

²⁸ Existe a figura do segurado especial que são os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada permanente. Estão incluídos nesta categoria cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. São segurados especiais, também o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural e seus familiares. Segurado facultativo nesta categoria estão todas as pessoas com mais de 16 anos que não têm renda própria, mas decidem contribuir para a previdência social. por exemplo: donas-de-casa, estudantes, síndicos de condomínio não-remunerados, desempregados, presidiários não-remunerados e estudantes bolsistas.

empregados sem carteira de trabalho; conta própria; empregados domésticos sem carteira de trabalho; etc.

A quantificação da rede de influência do SM, que foi sugerida na Figura 5, pode ser constatada na Tabela 1, a seguir. Os resultados para 2009 mostram no que diz respeito ao Estado uma influência direta de 21,9 milhões de benefícios sociais todos os meses. Considerando que cada beneficiário é responsável por um conjunto de pessoas que fazem parte de sua família, esse valor vai corresponder a 67,8 milhões e significa um grau de influência para 36% da população brasileira. Além disso, quando computamos todos os valores conjuntamente observa-se que esses gastos podem chegar a 4,5% do PIB brasileiro. Além disso, mesmo que em bem menor número ocorre uma influência sobre parcela do emprego público, que toca a máquina do Estado.

A Tabela 1, também quantifica a influência regulação direta do SM, no mercado de trabalho. Os dados apresentados mostram que o SM tem influência crescente e vai impactar diretamente no emprego de 8,8 milhões de pessoas, em 2009, que representa cerca de 10% da PEA ocupada. Também considerando que cada beneficiário é responsável por um conjunto de pessoas, vai dar em um grau de influência de 17% da população brasileira. Além disso, quando computamos todos os valores conjuntamente observa-se que esses gastos podem chegar de 1,6% do PIB brasileiro.

Tabela 1 - População afetada pela política de SM – 1995/2009

Discriminação	Benefícios	Ano	Pessoas (milhões)	Família (pessoas)	População (milhões)	% da população	
Estado	Total	1995	12,4		45,7	30%	
		2009	21,9		67,8	36%	
	Política Social	Previdência e	1995	7,4	3,2	23,7	16%
		Assistência social	2009	13,8	2,8	38,6	20%
		Seguro desemprego	1995	4,7	4,4	20,7	14%
	Emprego Público		2009	7,4	3,6	26,6	14%
			1995	0,3	4,4	1,3	1%
		2009	0,7	3,6	2,5	1%	
Mercado de Trabalho	Regulação Direta	1995	6,8	4,4	29,9	20%	
		2009	8,8	3,6	31,7	17%	
Total		1995	19,2		75,6	50%	
		2009	30,7		99,5	53%	

Fonte: Pnad/IBGE e Ministério do Trabalho

Considerando os dois períodos selecionados observa-se que a regulação do SM, apesar de impactar uma quantidade maior de pessoas, pois o número de pessoas influenciadas diretamente sobe de 19,2 milhões, em 1995, para 30,7 milhões, em 2009, a importância relativa se manteve constante no período girando em torno de 50% da população brasileira. É importante salientar que a ampliação absoluta da influência se deu principalmente no que diz respeito a ação do Estado, que subiu de 12,4 milhões, em 1995, para 21,9 milhões, em 2009.

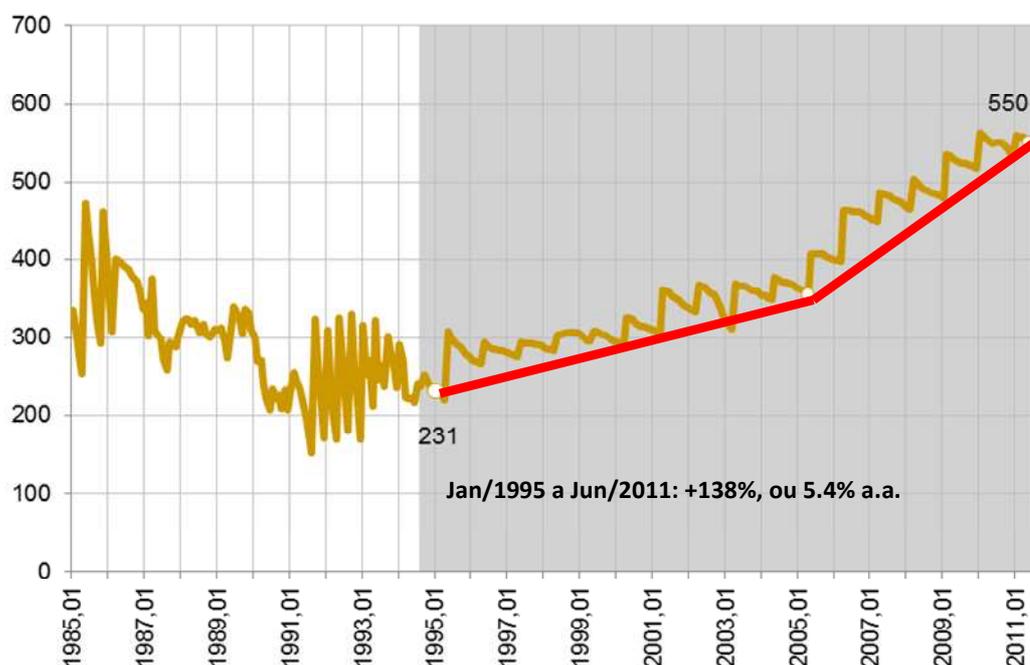
Outra questão relevante a ser observada diz respeito a recente política de valorização do Salário Mínimo, que recompos as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortaleceu o

poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal. A política de salário mínimo beneficiou grande parte dos trabalhadores formais com resultados concretos e perceptíveis para grande parcela dos assalariados da base da pirâmide salarial.

Além disso, também teve consequência para a *Proteção Social* mediante a elevação do valor dos benefícios previdenciários, do BPC e do Seguro desemprego, pelo vínculo legal existente entre eles, fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e dos pensionistas.

Para se perceber a dimensão dessa política de valorização, mostra-se a seguir, a evolução do valor do SM no Brasil no período 1995 a 2011. Essa evolução mostra dois períodos distintos, como pode ser constatado no Gráfico 1. No primeiro, período de menor crescimento entre 1995 e 2003, ocorreu um crescimento real do SM de 30%, cerca de 2,5% ao ano. É importante salientar que está recuperação do SM ocorreu a partir de um valor que foi um dos piores de toda a serie histórica.

Gráfico 1 - Evolução do SM (1995-2011)



Fonte: Ipeadata.
Deflator: INPC.

No período seguinte, 2004 até 2011 que pode ser caracterizado como volta do processo de crescimento econômico, pois o valor do PIB *per capita* passa por um acréscimo expressivo considerando o padrão que vinha sendo corriqueiro no Brasil nas décadas de 80 e 90. Por outro lado, um crescimento até mais expressivo também se verifica para o valor do SM, com isso a

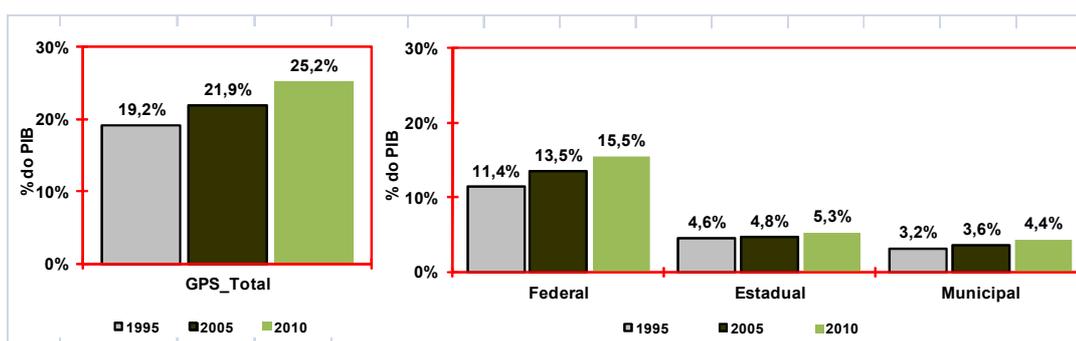
valorização do SM no período como um todo chega a 138%, representando crescimento de 5,3% ao ano.

Outra importante constatação que os dados da realidade brasileira permite afirmar é que, diferentemente de muitos analistas vaticinavam essa política em seu atual processo de valorização não foi inibidora da criação de empregos formais (de melhor qualidade) e, muito menos, elemento gerador da ampliação da informalidade. Neste período, também não foi fator de estímulo ao desemprego, uma vez que estes continua em processo de queda. Além disso, ainda continua sendo importante para o conjunto da classe trabalhadora indiferente de sua ocupação e em que setor de atividade esteja.

4.3 Gasto público com a Política Social

A manutenção desse conjunto de políticas públicas exige, logicamente, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. O patamar dos gastos sociais no Brasil vem sendo significativamente alterado desde o final dos anos 80. Principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição Federal de 1988 – SUS, Lei Organica da Assistencia Social (Loas), Previdência Rural, entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada Refletindo essa tendência os dados apresentados no Gráfico 2 apontam uma tendência de crescimento do Gasto Público Social (GPS)²⁹, de 6,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB entre os anos de 1995 e 2010. Este crescimento é fortemente ancorado na ampliação dos gastos da esfera federal que subiram cerca de 4,1 p.p. do PIB. O crescimento de 0,7 p.p. do PIB no gasto social estadual, e de cerca de 1,2 p.p. do PIB no gasto social municipal, refletem uma tendência fortalecimento do gasto da esfera municipal.

Gráfico 2 - Gasto Público Social (GPS) por esfera de governo, em % do PIB -1995 e 2010

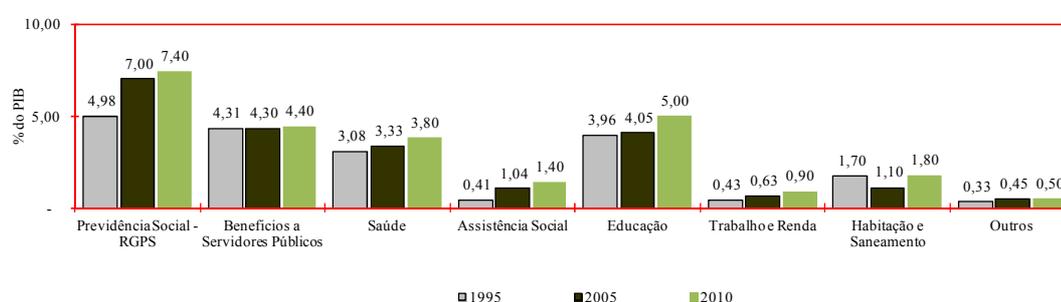


Fonte: Castro (2008) e IPEA

²⁹ O Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços - inclusive bens de capital - e transferências, sem deduzir o valor de recuperação - depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos.

Tomando-se o volume de recursos, apresentado no Gráfico 3, observa-se que o núcleo da política social foi permanentemente localizado ao longo do tempo nas políticas sociais de: Previdência Social Geral; Previdência e Benefícios a Servidores Públicos; Saúde; Assistência Social; Educação; e Trabalho e Renda. Juntas, essas seis áreas absorvem algo em torno de 95,0% do gasto no período de 1995 a 2010. Já a participação de cada uma dessas políticas no montante do gasto social modifica-se durante o período, como pode ser observado no gráfico 2, a seguir.

Gráfico 3 - Participação dos Gastos das Áreas de Atuação no GPS, em % do PIB - 1995-2010



Fonte: Castro (2008) IPEA

Os gastos com o RGPS apresentaram um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação no PIB, de 4,98% para 7,40%, por outro lado os gastos com o RPPS apenas de 4,31% para 4,40%. Nesse sentido, a composição dos gastos previdenciários parece ter melhorado entre 1995 e 2010: a parcela aplicada nos benefícios do RGPS, que são redistribuidores de renda, elevou-se; ao passo que a parcela destinada aos gastos com Previdência e Benefícios a Servidores Públicos, que são concentradores de renda, ficou estável. Esta constatação sobre o volume agregado de recursos envolvidos no RGPS e nos RPPS não subestima a intensa agenda de discussão que persiste como central para a readequação dos dois sistemas.

A área de maior crescimento relativo em termos de importância no conjunto dos gastos sociais foi a de Assistência Social (de 0,40% do PIB, em 1995, para 1,40%, em 2010), consequência direta da drástica reformulação destas políticas públicas no período, com a substituição de um modelo “assistencialista” por um modelo de direitos – com uma atuação cada vez mais abrangente sobre a população brasileira, sendo que mais recentemente, entrou em curso nova ampliação com a criação do Bolsa-Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A trajetória dos gastos nas políticas públicas de Educação e de Saúde foi outra. Essas áreas, quando medidas em termos de percentual do PIB, não cresceram em importância no período entre 1995 e 2005. Ou seja, embora em termos absolutos estas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, os seus gastos apenas acompanharam o

crescimento da economia, não se revelando como prioridade de governo. De tal modo, que as respectivas parcelas do gasto social destinadas à Saúde e Educação foram menores em 2005 do que no início dos anos 80. No entanto, a partir de 2005 até 2010, verificou um crescimento em ambas áreas. Na educação a ampliação foi maior, cerca de 4% do PIB para 5% do PIB (cerca de um acréscimo de 1% do PIB), já saúde o crescimento foi menor com acréscimo de 0,5% do PIB. Enquanto isso, a saúde privada mobilizou recursos da ordem de 4,7 do PIB no mesmo ano. Ou seja, para atender uma parcela da população que paga pelo seu atendimento médico a planos de saúde e outros provedores de serviços – em torno de 21% da população –, destina-se um volume de recursos superior ao aplicado nos serviços públicos de saúde – que são universais e cobrem toda a população.

Quando se observar a trajetória de gastos das áreas de Saneamento e de Habitação e Urbanismo, verifica-se que até 2005, houve redução de recursos aplicados. Mesmo com todas as discrepâncias metodológicas existentes entre os trabalhos de onde foram extraídos os dados para cada período – que certamente geram algum nível de imprecisão nas comparações aqui realizadas – a redução drástica nas aplicações de recursos nestas políticas públicas é inegável no período. No entanto, desde essa data até 2010, observa uma grande recuperação no gastos da área que sobem de 1,1% do PIB, em 2005, para 1,8%, em 2010, maior valor gasto na área em todo o período analisado

4.4 Financiamento da Política Social

A partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pública no financiamento da política social foi significativamente expandida, o que trouxe como consequência aumento dos gastos. Para fazer frente às despesas geradas pelos serviços e benefícios ofertados, era preciso proceder à alteração dos sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. Para tanto, a CF 88 previu a criação do “Orçamento da Seguridade Social” e do “Ministério da Seguridade Social”, destinados a promover a integração dos recursos e ações das antigas pastas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Além disso, manteve as vicunhações para a Educação. Contudo, o processo de regulamentação da Seguridade Social seguiu caminho distinto do previsto: os três ministérios não foram unificados, e o desempenho pujante do Orçamento da Seguridade em termos da arrecadação gerada pelas suas contribuições sociais não se refletiu em um crescimento de mesmo ritmo na destinação de recursos às áreas sociais.

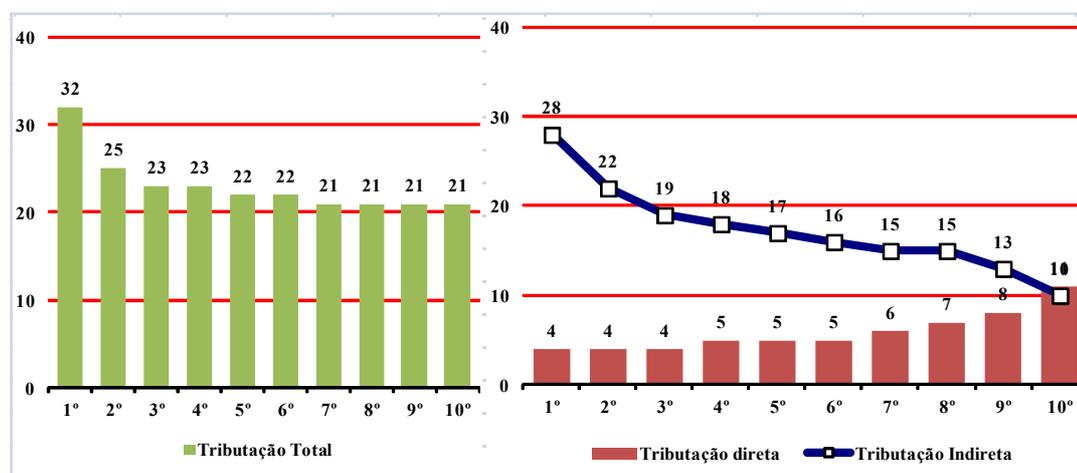
O novo arranjo das relações federativas promovido pela Constituição de 88, que redistribuiu entre os entes federados a oferta e gestão de importantes serviços sociais públicos, se faria acompanhar pelo aumento de receitas vinculadas, assim como de transferências de recursos da União, para estados e municípios, aumentando a capacidade destes para financiar o gasto social, e reduzindo sua dependência em relação à União. Contudo, na primeira metade dos anos 90, para dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas foi criado um sistema de desvinculação de recursos denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), que passou a destinar 20% das receitas arrecadadas em nome das políticas sociais, para o atendimento de outras prioridades fiscais, como a geração de superávits

primários. Isto acabou por desorganizar a estrutura de financiamento social, uma vez que subtraiu recursos do seu Orçamento e permitiu uma reconcentração na distribuição da receita tributária disponível a cada nível de governo – sem, no entanto, sequer se aproximar dos níveis de concentração vigentes antes da Constituição – prejudicando principalmente os estados.

De modo que ainda é considerável a dependência político-financeira dos entes subnacionais junto ao governo federal, visível por exemplo em sua necessidade de recorrer a transferências negociadas. Esta configuração mantém em mãos do governo central um forte instrumental para influenciar a montagem dos serviços locais, não só pela regulação, mas também por meio de incentivos e contra-partidas financeiras. Desta forma, o avanço da descentralização das políticas sociais, assim como a redução das desigualdades entre municípios, estados e regiões brasileiras está ainda a depender de um novo arranjo fiscal na federação, que avance na direção de um federalismo mais cooperativo.

Além da perda de recursos causada pela DRU e das dificuldades impostas pelo anacronismo do atual pacto federativo, uma outra questão que constitui grave desafio ao avanço da situação social brasileira diz respeito à regressividade da carga tributária brasileira, que pode ser comprovada no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Tributação total e participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil 2008-2009



Fonte: IPEA (maio, 2011).

Em princípio, para o caso de países como o Brasil seria desejável que o sistema tributário e de gasto fossem redistributivo. Mas o fato é que, no caso brasileiro, o sistema tributário se mostra regressivo, tendo efeitos prejudiciais sobre a distribuição de renda. Os dados do Gráfico acima constatou que a carga tributária é mais pesada para os décimos de menor renda (32% para o 1º décimo da renda), e mais leve para os decim de maior renda (21% para o último decimo da renda), o que é explicado pelo enorme desequilíbrio entre o volume arrecadado por

meio de tributos diretos (renda e patrimônio) - que tendem a ser progressivos; vis-a-vis o que se arrecadado por meio de tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) - que tendem a ser regressivos. Mesmo com o ônus do tributos diretos crescendo à medida que a renda se eleva, seu efeito final não é suficiente para contrabalançar o forte impacto dos tributos indiretos sobre a renda das famílias mais pobres.

Na comparação com outros países a tributação no Brasil caminha em sentido inverso do adotado nos países desenvolvidos. Comparando o Brasil com países da OCDE, vemos que em 2005 os tributos incidentes sobre bens e serviços representaram 46,1% da carga tributária brasileira, muito mais do que os 31,6% da carga tributária encontrados, em média, nos países da OCDE. Inversamente, enquanto os tributos sobre a renda aqui significaram 20,6% da carga, entre os países da OCDE sua importância é muito maior, cerca de 35,8% da carga. Por fim, também a tributação sobre a propriedade é subaproveitada: enquanto nos países da OCDE cerca de 5,3% da carga é originada por impostos sobre a propriedade, no Brasil esta base de incidência responde apenas por 3,8% do total arrecadado (Observatório da Equidade, 2009). A excessiva carga sobre o consumo, e a proporcionalmente menor carga sobre renda e patrimônio, certamente revelam o baixo nível de solidariedade fiscal vigente na sociedade brasileira, além da dificuldade do Estado enfrentar o desafio de tributar de modo mais substantivo o patrimônio e as rendas oriundas de outras fontes que não o trabalho.

Portanto, o sistema tributário, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre “contribuintes e não-contribuintes” perde muito do seu significado, pois todos são contribuintes, pois mesmo os mais pobres sustentam a arrecadação tributária devido a tributação indireta.

5 Desenvolvimento e Política Social brasileira: conexão social e econômica

5.1 Conexão social

A política social pelo esquema apresentado na Figura 1 é um fator fundamental do desenvolvimento, sendo em sua conexão social um elemento de ampliação da justiça social. Conforme exposto nas seções anteriores houve uma expansão da estrutura institucional, do gasto social nos últimos anos, além da extensão dos benefícios oferecidos, conseqüentemente espera-se que tenha ocorrido a alteração no quadro social brasileiro e que pode ser captada em seus indicadores. Neste sentido, busca-se a seguir descrever e analisar alguns dos principais indicadores sociais que podem ser associados a resultados alcançados pelos programas e

ações sociais no período – em especial, aqueles que foram atingidos nas áreas de previdência, assistência social, saúde e trabalho e renda, educação.

Tabela 2 - Situação social da população brasileira associada as política setoriais

Áreas de Atuação	Indicadores	Resultados/valores	
		Anos 1990	Anos 2010
Previdência Social	% da PIA (16 a 64 anos) coberta	-	64,9 (2008)
	% de cobertura da pop. de 65 anos ou mais	-	93,3 (2008)
	% de benefícios menores que 1 s.m.	-	2,0 (2007)
	% de benefícios maiores que 1 s.m.	-	42,0 (2007)
	% de domicílios com indivíduos de mais de 60 anos que recebem aposentadoria ou pensão	72,8 (1995)	73 (2007)
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 131 <i>per capita</i> (linha superior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	27,3 (1995)	13,7 (2009)
	% da população vivendo com menos de R\$ 66 <i>per capita</i> (linha inferior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	10,7 (1995)	4,8 (2009)
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1 (1990)	19,0 (2008)
	Taxa de Mortalidade na Infância	53,7 (1990)	22,8 (2008)
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	68,5 (1995)	72,1 (2007)
Trabalho e Renda (Proteção)	Taxa de Cobertura Efetiva do seguro-desemprego ¹	65,9 (1995)	62,9 (2007)
	Taxa de Reposição do seguro-desemprego ²	50,9 (1995)	68,3 (2007)
Trabalho e Renda (Promoção)	Taxa de aderência da intermediação	39,2 (1995)	47,5 (2007)
	Taxa de admissão da intermediação	1,5 (1995)	6,8 (2007)
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	18,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	81,3 (2009)
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6 (1992)	98,0 (2009)
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7 (1992)	85,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6 (1992)	30,3 (2009)
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2 (1992)	9,7 (2009)
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2 (1992)	7,5 (2009)
Questão Agrária	Concentração Fundiária - índice de Gini para propriedade da terra	0,838 (1998)	0,816 (2003)

Saneamento e Habitação	% Abastecimento de Água (urbano)	82,3 (1992)	91,6 (2008)
	% Esgoto Sanitário (urbano)	66,1(1992)	81 (2007)
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8 (1992)	97,6 (2007)
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7 (1992)	65,7 (2008)
	Déficit Habitacional total (Habitações)	n.d.	5,7 milhões (2008)
Renda e Desigualdade	Renda domiciliar <i>per capita</i> média em US\$ PPC por dia	5,5 (1990)	12,1 (2008)
	Desigualdade de renda - Gini	0,601 (1990)	0,538 (2009)
	% da população vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM -	25,6 (1990)	4,8 (2008)
	População total vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	36,2 milhões (1990)	8,9 milhões (2008)
	% da renda nacional detida pelos 20% mais pobres	2,2 (1990)	3,1 (2008)
	Salário mínimo em US\$ PPC por dia	4,0 (1990)	8,4 (2008)

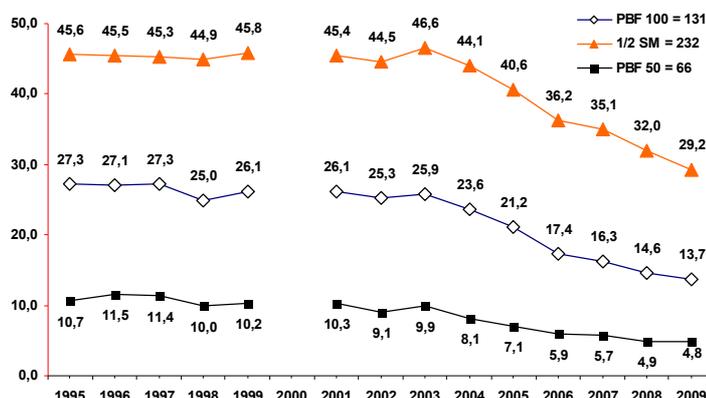
Fonte: IPEA (fevereiro, 2010) e IPEA (setembro, 2010)

No que diz respeito a *proteção social* a área da Previdência Social, apresenta duas situações distintas. Primeiro, diz respeito a cobertura da política com respeito a População em Idade Ativa (PIA), que é de apenas 65%. Este valor indica que um amplo conjunto de brasileiros ainda não está coberto pela política previdenciária, tornando-se necessário e urgente a elaboração e implementação de ações com vista a inclusão destes brasileiros no sistema. A segunda situação diz respeito a população inativa, que tem um alto grau de cobertura, onde observa-se que cerca de 93,3% da população com mais de 65 anos está coberta pelo sistema, o que demonstra a efetividade do sistema para cobrir as necessidades destes brasileiros.

Em função deste último resultado esta política permite que exista certo padrão distributivo, principalmente devido a oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar – benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo. Pois, quem se beneficiou foi um amplo conjunto de trabalhadores, que se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Como resultado, pode dizer se caso fosse retirada as rendas da previdência, os números da indigência e pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e de $\frac{1}{2}$ salário mínimo), em 2007, seriam maiores em 17,6 milhões e 20,6 milhões. Da mesma maneira, por conta desse pagamento, a desigualdade de renda no país (medida pelo índice de Gini) diminuiu 7,4%, evidenciando o caráter distributivo da política previdenciária.

Na assistência social, a ampliação e a diversificação dos benefícios trouxe resultados expressivos para a população caracterizada por indicadores de vulnerabilidade. A disponibilização do BPC para a população idosa e portadora de deficiência vivendo em indigência, cujos valores são corrigidos pelo SM, bem como a oferta de um conjunto de transferências diretas de renda à população em situação de pobreza, principalmente o Programa Bolsa Família, ajudaram em uma diminuição da taxa de indigência e de pobreza ao longo dos últimos anos, como pode ser constatado no Gráfico, a seguir, que ilustra esse avanço no combate à pobreza e a indigência.

Gráfico 5 - Proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza – 1995-2009



Fonte: IPEA (outubro, 2010)

Pelo critério do PBF, a pobreza (renda domiciliar per capita de até R\$ 131) teve reduzida sua incidência de 27,3% da população no ano de 1994 para 13,7% no ano de 2009. Já a indigência (renda domiciliar per capita de até R\$ 66) reduziu-se de 10,7% da população brasileira em 1994 para 4,5% em 2009. Ou seja, diminuiu mais que à metade. É verdade que não é possível isolar precisamente os efeitos da política assistencial de outros efeitos (como os da expansão e da diversificação da política previdenciária e trabalhista desde o início dos anos 90, bem como da melhora do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000). De toda forma, os números a respeito da indigência e da pobreza consistem em indícios da distributividade da política assistencial estruturada nos anos recentes (ver, Comunicado do Ipea 63)

A situação social da população na área de Saúde pode ser analisada pelos avanços de um dos principais indicadores, que é a taxa de mortalidade infantil. Este indicador reduziu-se de 47,1 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 19,0 em 2008, se considerado o conjunto do Brasil. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância, que diminuiu de

53,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 22,8 no ano de 2008. De qualquer modo, a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde dos últimos vinte anos, com uma marcada perspectiva preventiva, resultou não só em uma alteração do padrão de mortalidade, mas em uma melhoria concreta e efetiva das condições de saúde da população brasileira. Isso se refletiu, por exemplo, na extensão da esperança de vida ao nascer, que passou de 68,5 anos em 1995 para 72,1 anos em 2007. Esses indicadores mostram que essa política protegeu uma parcela mais extensa da população (não só aquela inserida formalmente no mercado de trabalho), bem como ofereceu a proteção contra um leque mais diversificado de riscos e agravos (inclusive com um foco preventivo de atuação).

Ainda na área da proteção social temos as ações da área de Trabalho e Renda, principalmente aquela voltada ao seguro-desemprego que aumentou sua concessão em 17% de 1995 a 2007. Mas, na verdade, mostrou uma estabilidade em sua taxa de cobertura (número de trabalhadores protegidos/número de trabalhadores demitidos sem justa-cause do setor formal), em torno de 64%. Não obstante, a taxa de reposição desse benefício (valor médio do seguro-desemprego recebido pelos trabalhadores / valor médio do último salário dos trabalhadores demitidos) apresentou uma tendência de melhora, passando de 51,0% em 1995 para 68,3% em 2007.

No campo da *Promoção Social* a ação pública na área de trabalho se ampliou e se diversificou nos últimos anos. No que se refere à procura por um novo emprego/nova ocupação por parte dos trabalhadores, a intermediação realizada pelo Sine mostrou alguns sinais positivos, como o da taxa de aderência da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do Sine/número de vagas captadas pelo Sine), que passou de 39,2% em 1995 para 47,5% em 2007, bem como o da taxa de admissão da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do Sine / número de trabalhadores admitidos segundo o Caged), que foi de 1,5% em 1995 para 6,8% em 2007.

Na área de Educação, houve uma ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu um importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 4 e 6 anos de idade (pré-escola), que se expandiu de 26,9% em 1988 para 77,6% em 2007. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 84,1% para 97,6% nesse lapso de tempo.

Apesar desses avanços a proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais permanece em patamar bastante elevado, principalmente por conta das gerações mais idosas. Mas apresentou tendência de redução, progredindo de 17,2%, da população com 15 anos ou mais em 1992 para 9,7% em 2009. Um indicador que complementa esse cenário da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais, que cresceu no período em análise, passando de 5,1 anos para 7,3 anos. É verdade que, nesse cenário, os anos de estudo da população não contemplam sequer o que era considerado obrigatório pela Constituição (ciclo fundamental completo - 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços

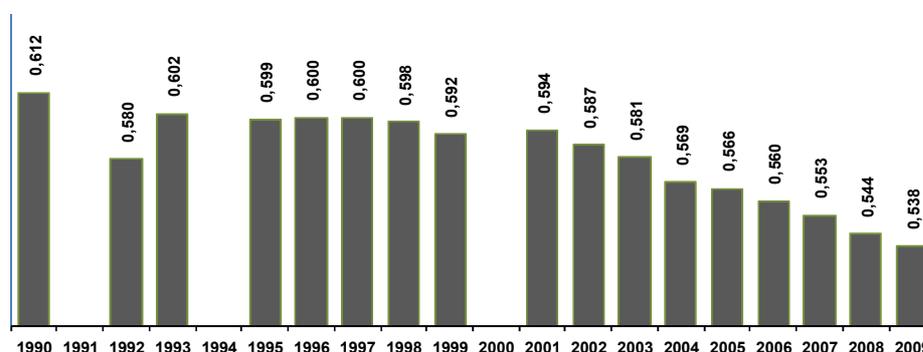
educacionais no Brasil – principalmente no que se refere à população infanto-juvenil, que passou a contar com um acesso bem mais significativo à escola.

No que se refere à cobertura dos serviços de saneamento básico, o Brasil a proporção da população em áreas urbanas servida por água de rede geral com canalização interna, em 2008, girando em torno de 91,6%, um aumento de quase 10 pontos percentuais em relação a 1992. A cobertura de serviços de esgotamento sanitário mesmo tendo aumentado significativamente, ainda é muito inferior à cobertura de água, embora 80,5% da população urbana já contem com esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, um crescimento de 14 pontos percentuais desde 1992. As desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico entre os grupos socioeconômicos, as áreas urbanas e rurais e as grandes regiões, mesmo tendo diminuído, ainda continuam bastante significativas.

Houve também uma melhora substancial no que se refere às condições habitacionais. A proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas passou de 50,7% em 1992 para 65,7% em 2008. Entretanto, 54,5 milhões de pessoas moradoras nas cidades ainda sofrem de algum tipo de carência habitacional.

No que diz respeito a desigualdade na primeira década do século 21 o Brasil apresenta uma marcha distinta da verificada no período anterior, combinando positivamente a redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda pessoal (ver Gráfico 6, a seguir) com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional, pois houve uma mudança de trajetória pois nas últimas décadas do século 20 havia uma trajetória de queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, menor ritmo de expansão econômica e desajustes nas finanças públicas. No entanto, no biênio 2008/09, por exemplo, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, considerando-se como rendimento do trabalho a renda dos ocupados mais as transferências de renda (Ipea, Comunicado da Presidência, nº 47).

Gráfico 6 – Evolução da desigualdade pessoal da renda – 1990-2009



Fonte: IPEA/Ipeadata

Em síntese, o Brasil encontra-se num momento especial do contexto geral de enfrentamento da desigualdade de renda (pessoal e funcional), com movimento favorável aos portadores de rendimentos do trabalho, sobretudo para aqueles com menor remuneração. Observa-se que, desde a estabilidade monetária, as menores remunerações apresentam crescimento real. O evento da crise internacional, em 2008, estimulou a adoção de importantes medidas de defesa da produção e do emprego nacional, o que permitiu evitar a inflexão na trajetória de queda no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda. Tanto assim que o rendimento do trabalho continuou a recuperar a sua participação relativa na renda nacional, enquanto que o índice de Gini seguiu a tendência de queda, como mostra o gráfico anterior.

Em linhas gerais, os dados e indicadores apresentados apontam para uma melhoria da situação social da população no período atual nos diversos sentidos apresentados. Esses resultados, em grande parte, são resultantes da ampliação da política social, que mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros por parte do estado, possibilitou ampliar a justiça social no Brasil mediante a maior transferência de rendas, maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira como os diversos indicadores revelaram.

5.2 Conexão econômica

A Política Social e seu correspondente gasto público no momento de sua realização é um dos componentes da demanda e elemento importante para promover o crescimento econômico e uma melhor distribuição de renda. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais são relativos a transferências de rendas a pessoas/famílias (por exemplo, 2012 foram distribuídos cerca de 54 milhões de benefícios mês), a compra de bens no mercado (livros, computadores, alimentos, etc.) e a remuneração de servidores (auxiliares, técnicos, professores, médicos, engenheiros, etc., foram cerca de 4,7 milhões de empregados diretos, em 2012) que para manter a si e suas famílias realizam seus gastos no mercado.

Esse processo de gasto fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a consumir, em geral, e principalmente mais produtos nacionais, em particular, o que propicia maiores vendas, mais produção e mais emprego gerado no país. Portanto, o gasto com às políticas sociais tem reflexo de caráter estritamente econômico, em dois sentidos: em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias; e também na distribuição da renda, que são apresentados a seguir, tomando como base calculos efetuados em IPEA (2010).

5.2.1 Efeito crescimento sobre o PIB e a renda das famílias

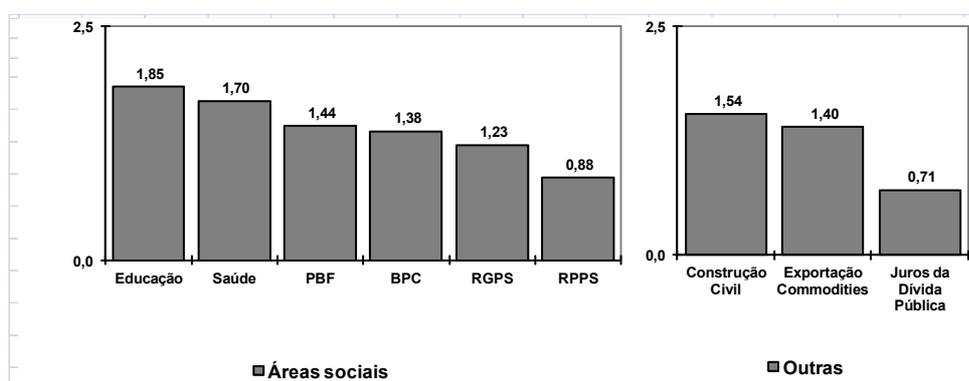
Para captar o efeitos da política social em sua conexão com a economia, buscou-se medir o crescimento econômico (sobre o PIB) e da renda das famílias para choques de gastos em alguns tipos de despesas sociais mediante a reconstruindo de seu ciclo econômico, utilizando uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil, para o ano de 2006. Após a simulação de gastos o ciclo econômico revela a existência de um multiplicador do PIB, de aproximadamente 1,37, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto social. Isso significa que, a cada novo R\$1,00 gasto pelo governo na área social, podem ser gerados R\$1,37 de PIB, quando se completa o ciclo.

Realizando o ciclo econômico de forma distinta para cada área social dão os resultados que são apresentados no Gráfico 6, Esses dados mostram que algumas áreas possuem multiplicadores do PIB bem superiores as outras. Por exemplo, a área de educação e de saúde tem os maiores multiplicadores e os gastos com o RPPS são aqueles de pior multiplicador. Ou seja, gastar em algumas áreas sociais é melhor para crescimento da economia que em outras.

Quando se compara os resultados das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de gastos de outros setores tais como: construção civil, exportação de commodities e juros da dívida, observa-se que os gastos de educação e saúde continuam tendo melhores multiplicadores e que o PBF e o BPC se aproximam do multiplicador das exportação de commodities. Por outro lado, esses dados também revelam como os gastos com juros da dívida são ruins para o crescimento, pois tem o pior multiplicador.

Ou seja, esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são importantes para dinâmica da economia nacional, principalmente pelos seus efeitos sobre o mercado interno.

Gráfico 7 – Efeito multiplicador dos gastos das áreas sociais e outras áreas selecionadas no PIB - 2006

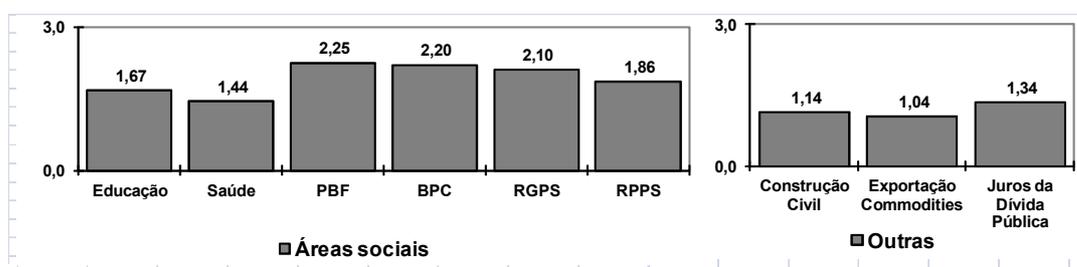


Fonte: IPEA (dezembro, 2010)

Elaboração própria

Quanto ao que ocorre com a renda das famílias as simulações demonstraram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB em 2006. Os resultados para renda das famílias para cada área social que é apresentado no Gráfico 8, mostram resultados bem distinto dos anteriores, agora as transferências de renda são bem superiores que os demais e os gastos do PBF e do BPC são bem superiores em termos de importancia para a renda da família do que os demais gastos sociais.

Gráfico 8 – Efeito multiplicador dos gastos em áreas sociais e outras áreas selecionadas na renda das famílias - 2006



Fonte: IPEA (dezembro, 2010)

Elaboração própria

Quando se compara os resultados das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de gastos de outros setores tais como: construção civil, exportação de commodities e juros da dívida, observa-se que esses gastos tem menor importancia para renda das famílias que qualquer gasto das áreas sociais.

Esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são extremamente importante para a renda das famílias.

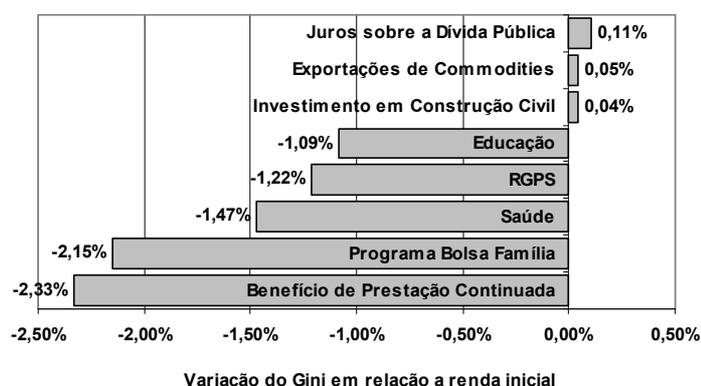
5.2.2 Efeito distribuição

Reconstruídas as novas matrizes de contabilidade social, resultantes dos diversos incrementos nos gastos que foram simulados, pode-se aferir, não só o multiplicador médio da renda das famílias, mas também o multiplicador da renda de cada um dos grupos de famílias investigadas (mesclando o local de residência e a escolaridade do chefe). Assim, é possível sabermos a variação na distribuição de renda ocorrida a partir do incremento de cada tipo de gasto.

O Gráfico 9 mostra os efeitos distributivos do gasto, com base em variações do que do índice de Gini “estilizado”. No caso da saúde e educação, incorporando-se o consumo destes

serviços à renda familiar³⁰, ambos são fortemente progressivos: o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,09%, devido à educação superior, onde é maior a presença de famílias de maior renda. As exportações de commodities, por seu turno, têm efeitos basicamente neutros, ou seja, geram crescimento porém corroborando os altos níveis de desigualdade de renda em que vivemos.

Gráfico 9 – Variação percentual do Gini em relação ao índice inicial, após as simulações - 2006



Fonte: IPEA (dezembro, 2010)

Elaboração própria

Entre as transferências, gastos incrementais no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15% no índice de Gini estilizado, respectivamente). A previdência social têm efeitos benéficos sobre a desigualdade, reduzindo o nosso índice em 1,2%.

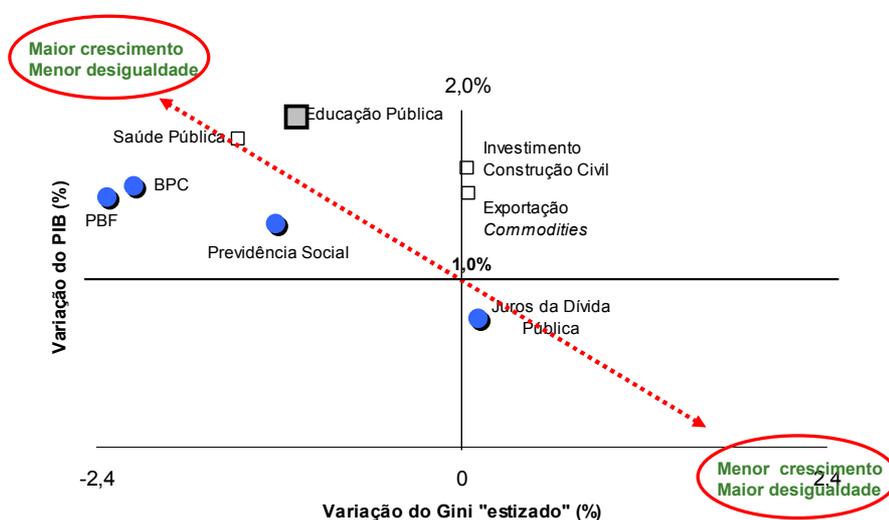
Neste ponto caberia perguntar, são significativas as contribuições de cada política para a queda da desigualdade? Parece-nos que sim. Para que se possa ter um parâmetro de comparação, a melhora recente da desigualdade brasileira entre 2003 e 2008, medida pelo gini, ocorreu com velocidade média de -1,3% ao ano. Ou seja, alguns gastos sociais mais progressivos, se expandidos, ainda podem contribuir substancialmente para a desconcentração de renda no Brasil.

³⁰ É preciso fazer a apropriação do gasto do governo à renda das famílias beneficiárias destes gastos porque estes se comportam como uma transferência às famílias dedicada ao consumo de educação e saúde. Afinal, o consumo do governo não é propriamente dele, mas sim das famílias que se beneficiam desta provisão pública. Se não o fizermos, a comparação dos efeitos dos agregados estudados sobre a distribuição fica prejudicada, sobreestimando os efeitos das transferências diretas de renda e subestimando o impacto do acesso a bens e serviços sociais.

5.2.3 Efeitos combinados – crescimento e distribuição

Em suma, vemos resultados positivos acerca do papel virtuoso do gasto em bens e serviços educacionais, saúde e, mais especificamente, das transferências de renda direcionadas para os mais pobres. O Gráfico 10 mostra o cruzamento dos dados já comentados: no eixo vertical, temos a variação percentual do PIB provocada pelo choque de 1% em diversas áreas sociais e não sociais; no eixo horizontal, temos a variação percentual do índice de Gini “estilizado” decorrente do mesmo choque.

Gráfico 10 – Efeitos combinados de gastos das áreas sociais e outras áreas selecionadas sobre o crescimento econômico e a distribuição da renda - 2006



Fonte: IPEA (dezembro, 2010)

Elaboração própria

Se assumirmos que uma das metas de desenvolvimento nacional é conseguir unir maior crescimento econômico e menor desigualdade de renda, então todos os gastos do quadrante à esquerda contribuem para este ideal. Vemos que não há, em absoluto, um trade-off entre crescimento e equidade, muito pelo contrário: o incremento dos gastos em saúde e educação públicas geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda; já o incremento no gasto do PBF e no BPC, por exemplo, provocam, ao mesmo tempo, uma grande variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O Regime Geral da Previdência Social RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha um papel positivo.

O aumento do investimento no setor de construção civil e as exportações de commodities agrícolas e extrativas promovem crescimento do PIB, mas reproduzem o nível de desigualdade. Já um incremento no pagamento de juros contribui pouco para o crescimento e aumenta a concentração de renda.

Esses resultados são importantes para demonstrar que o gasto com as políticas sociais ao cumprir seu propósito central de proteção e promoção social é, ao mesmo tempo, um elemento muito importante para dinâmica da economia nacional, principal daquele voltada para o mercado interno e para a diminuição da desigualdade.

6 Consideração Final

As informações anteriores demonstraram a complexidade da Política Social estruturada no Brasil nestes últimos anos. Assim como revelou os avanços registrados na situação social da população brasileira nos últimos anos e que, em alguma medida, esses avanços estão associados as políticas sociais que exigiram um maior esforço da economia e da sociedade em termos de recursos para financiamento de programas e ações.

Apesar dos avanços verificados ocorreu restrições, devidas as determinantes do lado econômico e político, que trouxeram como consequências limitações a ampliação da abrangência dos benefícios e beneficiários das ações sociais do Estado. Neste sentido, é que se percebe que a provisão e produção de saúde e de ensino fundamental, embora tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados. Isto ocorreu tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental.

Nas áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos últimos anos. Na previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural e dos trabalhadores domésticos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teve na verdade um poder limitado para ampliar sua cobertura no espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, dessa forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua em uma área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e “desassistidas” da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura já comprometida de financiamento público.

Assim, enquanto universalização ainda é restrita em grande parte das políticas sociais, se ampliou a descentralização e a participação social significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social básico e uniforme à população, a privatização é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

Apesar disso, as políticas sociais puderam contar com a ampliação de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais possibilitando a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social que estão sendo fundamentais para ampliar a coesão social, com melhorias nas condições básicas de vida da população.

Assim, a política social transformou-se em um instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo, dinamizando a produção, estimulando o emprego, multiplicando a renda e reduzindo a pobreza e a miséria extrema e diminuindo a desigualdade.

Os resultados apresentados permite afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na ampliação da justiça social, do crescimento e da distribuição de renda, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática*. IN: ABRANCHES, Sérgio Henrique *et alli*. Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, 1987.

AFFONSO, Rui B. *Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada*. IN: Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp nº 14. Campinas, Junho de 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. *Federalismo e políticas sociais*. IN: AFFONSO, Rui de B. (org.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 1996.

ARAÚJO, Ângela M. C.; TAPIA, Jorge R. B. *Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias*. IN: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais n. 32. Rio de Janeiro, 1991.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e determinantes da descentralização de políticas sociais (mimeo)*.

ARRETCHE, M. T. "Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas". BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. No. 39. Rio de Janeiro. pp:3 - 40. 1995

BACHA, E. O Plano Real: uma avaliação. In: O Brasil Pós-Real. Org. Mercadante, Aloizio.

BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

CARNEIRO, R. *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. In: Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

CARVALHO, Fernando C. *Políticas econômicas para economias monetárias*. IN: Macroeconomia Moderna. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CASTRO, Jorge A. *et alli*. *Metodologia para descrição e caracterização da política social (mimeo)*. Brasília: IPEA, Maio de 2002.

CASTRO, J. A. *et alli*. *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 988, 2003.

CASTRO, J., CARDOSO Jr., J. Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CASTRO, J. A. et alli. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no 1995-2005*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para Discussão, n. 1324, janeiro de 2008.

CASTRO, J. A. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, junho de 2009.

CASTRO, J. A. et alli. A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, novembro de 2009.

CEPAL. *Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización*. IN: Focalización y Pobreza. Cuadernos de la Cepal nº 71. Santiago do Chile, 1995.

CEPAL. *Equidade, desenvolvimento e cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CEPAL. *Focalización y pobreza: Nuevas tendencias en materia de política social*. IN: Focalización y Pobreza. Cuadernos de la Cepal nº 71. Santiago do Chile, 1995.

COIMBRA, M. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. IN: ABRANCHES, Sérgio Henrique et alli. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, 1987.

COHN, Amélia. *Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*. IN: Planejamento e Políticas Públicas nº 12. Brasília: IPEA, Jun/Dez de 1995.

DAIN, Sulamis. *O Financiamento Público na perspectiva da Política Social*. IN: Economia e Sociedade - Revista do Instituto de Economia da Unicamp nº 17. Campinas, Dezembro de 2001.

DRAIBE, Sônia M. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. São Paulo, 1989, pp. 13-61.

_____. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. IN: Revista USP n. 17, 1993.

_____. *As políticas sociais na década de 90*. BAUMANN, Renato (org.) *Brasil: uma década em transição*. Cepal, Editora Campus, 2001.

DRAIBE, Sônia M. *Brasil 1980-2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. IN: PNUD – Taller Inter Regional. Protección Social en una era insegura: Un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización. Santiago do Chile, Maio de 2002.

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, Crise e Gestão da crise. *IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, P.53-78.

_____. O Welfare State no Brasil, características e perspectivas. *IN: Revista da ANPOCS*, n. 12, 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. *IN: Lua Nova-Revista de Cultura e Política* nº 24. O presidencialismo em questão & Welfare e experiências neoliberais. São Paulo: CEDEC, Setembro de 1991.

FAGNANI, E. Ajuste Econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *In: Economia e Sociedade* n. 13, Campinas, p. 155-178, dez. 1999.

FARIA, C.A. "Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social". *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, No 46, pp. 39-71. 1998

FERNANDES, M. A. et alli. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília: Ipea, 1998 (Textos para Discussão, 547)

FIORI, José L. *O federalismo diante do desafio da globalização*. *IN: AFFONSO, Rui B. A.; SILVA, Pedro L. B. (org.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: nº 13, março de 2007.

IPEA. *Situação Social Brasileira 2007*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, novembro de 2008.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: nº 17, fevereiro de 2010.

IPEA. *Distribuição Funcional da Renda Pré e Pós Crise Internacional no Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Comunicado do IPEA nº 47, maio de 2010.

IPEA. *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, setembro de 2010.

IPEA. *PNAD 2009 – Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Comunicado do IPEA nº 63, outubro de 2010.

IPEA. *PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Comunicado do IPEA nº 66, novembro de 2010.

IPEA. *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Livro 8, dezembro de 2010.

IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto Social*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Comunicado do IPEA nº 92, maio de 2011

KERSTENETZKY, Célia L. *Desigualdade e pobreza: Lições de Sen*. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol., 15 n. 42, Fevereiro de 2000.

LAUTIER, Bruno. *Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina*. IN: Revista Sociedade e Estado vol. 13, n. 1. Jan/Jul 1998

LAVINAS, Lena. *Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. IN: HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Dezembro de 2000.

LOPREATO, F. L. C. Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas. In: *Política Econômica em Foco*, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

LOPREATO, F. L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002.

LOWI, Theodore J. *Distribuição, regulação, redistribuição: As funções do governo (mimeo)*.

MARSHALL, T. H. "Cidadania e classe social". In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro. Zahar. 1967

MEDEIROS, Carlos A. *Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil (mimeo)*. Rio de Janeiro, 2001.

MÉDICI, A.C. & MACIEL, M.C.M.P. "A Dinâmica do Gasto Social nas três esferas de governo: 1980-92." In: AFFONSO, R. & Silva, P.L.B. (orgs.) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo, FUNDAP (1995)

MÉDICI, A. C. *A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994 (Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais).

MÉDICI, A. C. MARQUES, R. M. *Saúde: entre gastos e resultados*. São Paulo: FUNDAP, 1994 (Boletim de Conjuntura Político Social, setembro-outubro)

MERRIEN, François X. *Estados- providência e o futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes*. IN: CARVALHO, Denise B. B. et alli (org.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002.

MISHARA, Ramesh, *Social Welfare: national na international dimensions*, International Social Work, vol. 30 (2), abril, 1987.

OLIVEIRA, Francisco. *A crise da federação: da oligarquia à globalização*. IN: AFFONSO, Rui B. A.; SILVA, Pedro L. B. (org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, F. A. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. (Texto para Discussão nº 649). Brasília: IPEA, Junho de 1999.

OSCLAK, O. *Políticas Públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-59, jan/mar de 1982.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira*. IN: CARVALHO, Denise B. B. et alli (org.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social democracia*. Companhia das Letras. SP. Capítulo 1. Marques, E. (1997). *Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, No 43, pp. 67-102. 1989

PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidade social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. IN: Série estudios estadísticos y prospectivos n. 6. Santiago do Chile: CEPAL, Fevereiro de 2001.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *O governo e a economia*. IN: *Economia ou Eficiência, Equidade e Intervenção do Estado*.

SANTACRUZ, Ruy. *Fundamentos (econômicos) da regulação pública dos mercados*. IN: Arché: interdisciplinar vol. 10 n. 29. Rio de Janeiro, 2001.

SANTOS, W. G. *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco. 1992

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus, 1987.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A.C. – *Benefícios sociais e Pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília, DF: IPEA, 2002 (Textos para Discussão, 929).

SEN, Amartya K. *Igualdade de quê?*. IN: SEN, Amartya K. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001. (p. 43-68).

SICSÚ, J. A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano a para o plano a+, 2003.

SILVA, Maria O. S. *Crise da sociedade salarial e renda mínima: Nova forma de política social ?* IN: Caderno de Pesquisa nº 29. Campinas: NEEP, 1996.

SILVA, Pedro L. B. COSTA, Nilson R. *Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Relatório Técnico – A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a experiência brasileira*. Brasília: IPEA, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus malefícios. A promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A.- Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, ano I, n. 1. IPEA: Brasília, 2000.

RIBEIRO, J.A.C.; PIOLA, S.; SERVO, L. – As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. *Divulgação em Saúde para Debate*, 37. Rio de Janeiro, CEBES, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz G. M. *Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um velho tema*. IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (org.). Políticas para a retomada do crescimento – Reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, Março de 2002.

VIANA, Maria Lucia T. W. *Programas não Contributivos da Seguridade Social no Brasil (mimeo)*. Rio de Janeiro: UFRJ.

VIANA, Maria Lucia T. *A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira*, BIB nº 28. 1989

VIANA, Maria Lucia T. e SILVA, Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada, in *CEPAL/MPAS, Política Social em Tempo de Crise*, vol III, Brasília. 1989

VIANA. M.L.W. *A americanização da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan: UCAM, IUPERJ, 1988, p, 17-51.