

Vilmar E. Faria

REFORMAS INSTITUCIONAIS E
COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL:
O CASO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO
SOCIAL NO BRASIL¹

1. Introdução

Nos últimos quinze anos, como resultado de desafios provenientes de diversos processos e crises, o Brasil vem passando por importantes transformações estruturais, com reflexos significativos no plano institucional.

Muitos têm sido os fatores que levaram a essas alterações. Entre eles, cabe mencionar: o processo de redemocratização, que se acelerou ao longo da década de 1980; os limites estruturais atingidos pela industrialização protegida, conduzida pelo Estado, agravados com as transformações tecnológicas e a reorganização do capitalismo no plano internacional; a falência político-econômico-ideológica do chamado 'socialismo real', sob hegemonia da União Soviética; a crise do chamado 'Estado de Bem-Estar Social' de inspiração social-democrata e a conseqüente onda de reformas nesse sistema; a intensificação dos processos de planetarização, sobretudo no plano financeiro e no acesso, em tempo real, a um fluxo globalizado de informações e imagens; a crescente importância do conhecimento como fator estratégico de produção.

1. Trabalho preparado para a Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal em outubro de 2001, e apresentado ao "Panel CLAD 2001 sobre Autoridad Social". Publicação póstuma na *Revista CEPAL* n. 77, em agosto de 2002, sob o título: *Reformas institucionales y la coordinación gubernamental: el caso de la política de protección social en Brasil*. Publicação em português autorizada por Roland Franco, diretor da Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal.

Como respostas – tempestivas ou não – a esses imensos desafios, o país passou e continua passando por um conjunto significativo de reformas, incluindo a adoção de uma nova Constituição em 1988 e sua reforma parcial em 1994; a adoção de vários planos de ajuste econômico culminando com o bem-sucedido Plano Real – adotado em 1994 – e que consolida um período de reformas econômicas de grande envergadura na área de estabilização monetária, ajuste fiscal, abertura da economia e adoção de um ambicioso programa de privatizações; reforma do Estado e, por último, mas não menos importante, alterações institucionais e programáticas nas políticas de proteção social.

As principais reformas incluíram, no plano econômico, liberalização comercial e financeira, mudanças na taxa de câmbio, desregulamentação e eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro, privatização e disciplina fiscal, condições necessárias para a futura ampliação dos investimentos estrangeiros. No plano social, tiveram importância o esforço de concentração do gasto público nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, apesar de permanecerem as distorções existentes no sistema previdenciário. As lições a serem tiradas da experiência brasileira de reforma incluem os ganhos nítidos gerados pelo fim da inflação e pelo aumento dos excedentes comerciais, o ajuste do setor financeiro com baixo custo em termos de PIB e a atração da poupança externa para retomada do ciclo de crescimento. Ao constituir um caso em que não se seguiu a seqüência exata prescrita pelas agências de financiamento internacional, a reforma brasileira trouxe novos e importantes desafios para o futuro próximo do país (BAUMANN, 1999).

Para entender o alcance e o significado da reforma nas políticas de proteção social é necessário, por um lado, compreender o contexto estrutural mais amplo no qual ela se insere – cujos principais contornos acabamos de indicar – e, por outro, os antecedentes mais relevantes da questão social brasileira e de seu sistema de proteção social. É necessário, também, indicar as principais dimensões do projeto de desenvolvimento social que acabou por ser adotado como parte do Plano Real e, neste passo, analisar os problemas institucionais associados à questão da coordenação das políticas do governo federal para a área social. Impõe-se, por último, um breve balanço dos principais resultados alcançados e do – muito – que ainda resta na agenda pública.

A seguir analisaremos cada um destes aspectos.

2. Os problemas e as políticas de proteção social no Brasil Contemporâneo: um paradoxo

No início da década de 1990, o Brasil encontrava-se numa situação paradoxal, no que se refere à sua situação social.

Por um lado, depois de pelo menos cinquenta anos de acelerado crescimento econômico baseado na industrialização substitutiva e num agressivo papel do Estado como agente econômico, o país havia conseguido tornar-se uma das mais dinâmicas e complexas sociedades urbano-industriais localizadas na periferia do capitalismo, e situava-se entre as dez maiores economias do mundo. Contava, por isso mesmo, com um segmento empresarial expressivo, formado tanto por um amplo empresariado nacional, como por segmentos industriais tributários das mais dinâmicas economias do primeiro mundo (alemão, norte-americano, inglês, francês e sueco, entre outros). Também já havia conseguido desenvolver uma agricultura empresarial moderna, diversificada e ampla. Mesmo sendo uma economia relativamente fechada, conseguira desenvolver uma pauta de exportações diferenciada, que ia das tradicionais commodities primárias até aeronaves, passando pelo setor de bens de consumo durável e pela indústria automotiva. Possuía um dos maiores mercados publicitários do planeta e um sistema de pós-graduação e de ciência e tecnologia diversificado e relativamente amplo. Sua estrutura ocupacional e de classes mostrava-se diferenciada e marcada por elevada mobilidade geográfica e social, pela presença de uma classe média ocupacionalmente diversificada e uma classe operária industrial, particularmente no centro sul do país, de certa importância (FARIA, 1986).

Mas, ao mesmo tempo, o país ainda apresentava um quadro grave de desigualdade, exclusão e atraso social, fruto de seu passado colonial e escravista, e do padrão excludente de industrialização protegida. Em consequência, ainda possuía um amplo segmento rural empobrecido, formado por produtores familiares de baixíssima produtividade e por um contingente expressivo de trabalhadores sem terra. Nas cidades, avolumava-se um grande contingente de trabalhadores manuais e não-manuais sem qualificação, conformando um amplo setor excluído e marginalizado. No plano dos serviços de educação e de saúde, o atraso também se revelava considerável, tanto no que se refere ao acesso quanto aos níveis de qualidade. A taxa de analfabetismo adulto encontrava-se no

patamar de 20%, chegando a 37% no Nordeste; a média de anos de escolaridade era de apenas 4,9, e 11% das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola. Persistiam padrões indesejáveis de discriminação social, especialmente com base na raça, no gênero e na origem geográfica. A taxa de analfabetismo era de 9% entre os brancos e de 22% entre os negros e mestiços. A população branca tinha, em média, 6,2 anos de estudo, enquanto os afro-descendentes tinham 4,2 anos. Mortalidade infantil, desemprego e falta de acesso a serviços de saneamento também afetavam mais a população negra e mestiça do que a branca. Quando empregados, os negros recebiam metade do salário dos brancos.

Contudo – e paradoxalmente –, ao lado da presença de uma estrutura complexa de exclusões, atrasos, desigualdades, discriminações e vulnerabilidades, o Brasil já possuía, no final dos anos 1980, um sistema estatal de proteção social de alguma envergadura, particularmente se comparado aos demais países da América Latina e da Ásia. Um dos *firstcomers* entre os países do continente na montagem desse sistema, juntamente com a Argentina, o Uruguai, o Chile e Cuba, o país já contava com um sistema de proteção grande, complexo e caro. De forte inspiração ‘bismarckiana’ e com profunda influência do padrão ‘estatal-corporativo’, característico dos países onde o catolicismo exerceu grande influência político-ideológica, o sistema brasileiro era – e ainda é – marcado por um sistema de benefícios desigual e fragmentado, ligado aos diferentes segmentos ocupacionais e grupos de *status*. Esse sistema, por seu caráter marcadamente estatal, privilegiava os segmentos vinculados ao setor público (como os militares, o pessoal do Estado, particularmente das empresas estatais, os funcionários do Legislativo, do Judiciário, as carreiras típicas de Estado, como os diplomatas) e, em menor escala, os trabalhadores industriais dos setores mais estratégicos.

A incorporação progressiva de outros setores se fez de forma desigual e o padrão de organização dos serviços sociais de responsabilidade pública permaneceu com restrições de acesso e de qualidade e, muito particularmente na área de educação, privilegiou os segmentos de classe média alta no acesso ao ensino superior. O esforço de investimento e de gasto público requerido por esse sistema, considerados os três níveis de governo, situava-se pouco abaixo de 20% do PIB, sendo que os gastos relacionados aos sistemas de aposentadoria e de pensões de tipo *pay-as-you-go* e outros benefícios associados ao padrão corporativo constituíam a parcela mais significativa desse gasto.

A nova Constituição de 1988, resultante da luta contra o regime autoritário, simplesmente consagrou e exacerbou os fundamentos desse sistema, sem considerar em profundidade seja sua saúde atuarial e seu impacto fiscal, seja seu papel redistributivo e os desafios a serem enfrentados no futuro, especialmente aqueles derivados da nova dinâmica demográfica. São inúmeros os diagnósticos feitos, no início dos anos 1980, sobre este sistema e que apontam para o seu caráter incompleto, corporativo, regressivo e fragmentado.²

A crise dos anos 1980 e início dos anos 1990, simplesmente agravou esse quadro social, desorganizou o sistema de proteção existente e aumentou os paradoxos de um país profundamente desigual e injusto. Assim, com a exaustão do padrão de crescimento baseado na industrialização substitutiva conduzida pelo Estado, marcada primeiro pela crise da dívida e, depois, pela exacerbação hiperinflacionária, o Brasil experimentou um período relativamente longo de fortes oscilações em suas taxas de crescimento que resultaram em mais de dez anos de estagnação econômica. A hiperinflação indexada penalizava fortemente os segmentos mais pobres, incapazes de se proteger, e desorganizava profundamente o setor público. Em consequência, caiu ainda mais a qualidade dos já precários serviços públicos, diminuiu de forma drástica o investimento estatal, e alguns setores importantes de prestação de serviços públicos, como o setor habitacional, entraram em colapso.

Assim, ao iniciar-se a década de 1990, o país se encontrava mergulhado numa crise sem precedentes. Entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1990, a renda domiciliar *per capita* permaneceu abaixo de R\$ 250,00 a maior parte do tempo e, em média, no período 1990-94, situava-se praticamente no mesmo nível de 1977-79 (GRÁFICO 1). A proporção de pobres chegou a atingir um patamar superior a 50% da população na crise de 1982-83, permanecendo em torno de 43% nos anos finais da década de 1980 e início da década de 1990 (GRÁFICO 2); no primeiro semestre de 1994, imediatamente após a adoção do Plano Real, o número absoluto de pobres atingiu seu ponto máximo: mais de 67 milhões de pessoas. O mesmo ocorreu com a proporção e o número de indigentes. No início dos anos 1990, a proporção de indigentes superou

2. Em especial, veja-se os trabalhos de Draibe, Guimarães de Castro e Azeredo (1995) e Faria (1991a e b).

20% da população (20,4% em 1992), e seu número absoluto aproximou-se de 30 milhões (29,8% no período 1993-94) (GRÁFICO 3 e GRÁFICO 4).

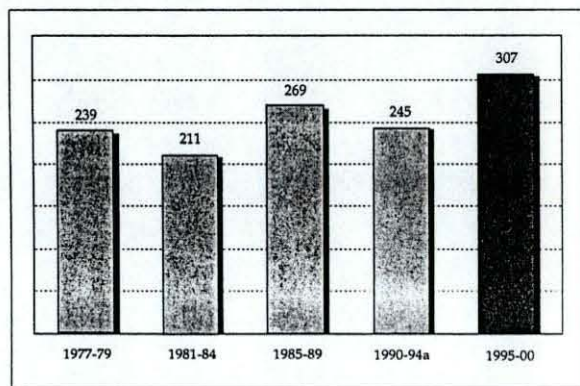


GRÁFICO 1: RENDA MENSAL *PER CAPITA* DOS DOMICÍLIOS (média dos períodos - em reais de 1999)

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar. a: Não inclui o ano de 1991.

No início da década de 1990, a esperança de vida ao nascer não chegava aos 65 anos, a mortalidade infantil (43 em mil, para o país como um todo) ainda apresentava fortes diferenças urbano-rurais e regionais, variando entre 28 em 1.000 na zona rural da região Sul e 84 em 1.000 no Nordeste rural. Os índices de analfabetismo adulto e de escolaridade básica apresentavam níveis inaceitáveis para um país com os padrões de riqueza e de desenvolvimento atingidos pelo Brasil: 17% de analfabetismo na população adulta e pouco mais de quatro anos de escolaridade média.

A distribuição de renda no Brasil resume a gravidade do quadro social. Após cinquenta anos de acentuado crescimento, até final da década de 1970, o coeficiente de Gini ainda se situava na casa de 0,600, permanecendo nesse patamar nos vinte anos subsequentes, com um ligeiro agravamento da situação no início dos anos 1990 (GRÁFICO 5).

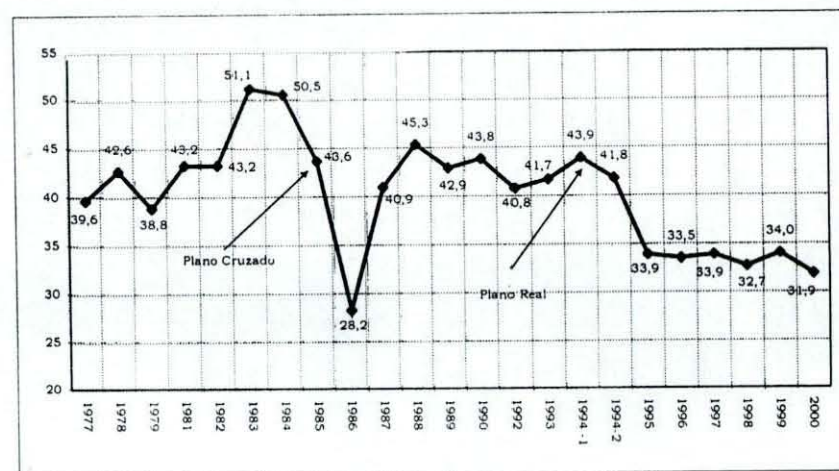


GRÁFICO 2: PROPORÇÃO DE POBRES POR ANO¹ - 1977-2000

Fonte: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD/IBGE).

1. Valores estimados para os anos de 1994 a 2000.

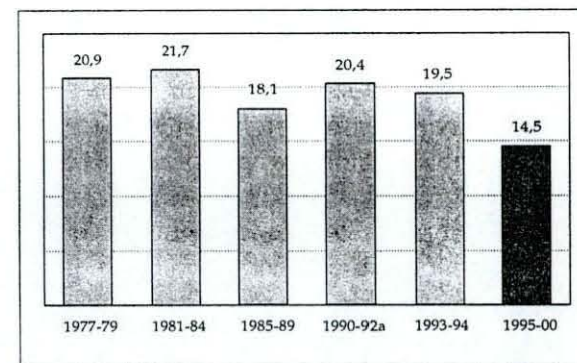


GRÁFICO 3: PROPORÇÃO DE INDIGENTES - 1977-1999 (média por período, em percentuais da população)

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

a: Não inclui o ano de 1991.

Paradoxalmente, entretanto, o país gastava cerca de 19% do PIB na área social, incluindo aposentadorias e pensões, saúde, educação, trabalho, habitação e saneamento básico, assistência social, agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento social rural. Esses investimentos e gastos, bem como as transferências diretas da renda deles decorrentes, tinham um impacto distributivo reduzido. Estimativas existentes – precárias, é bom que se diga – indicam que, naquele momento, a péssima distribuição de renda do país permanecia praticamente inalterada antes e depois das transferências governamentais.

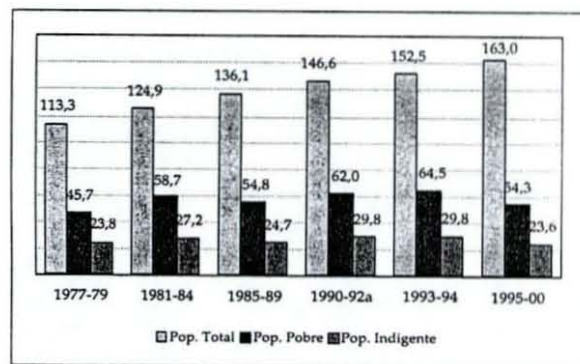


GRÁFICO 4: POPULAÇÃO TOTAL, POBRE E INDIGENTE, ENTRE 1977 E 2000 (média em milhões, por períodos)

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar e censo do IBGE.

a: Não inclui o ano de 1991.

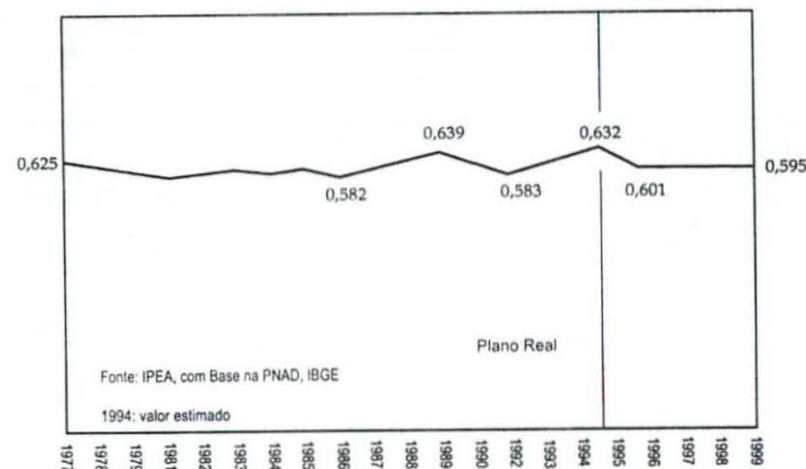


GRÁFICO 5: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA - COEFICIENTE DE GINI, 1977-1999

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

1994: valor estimado

É no contexto desta herança social, marcada por grave crise econômico-social, profundas transformações no padrão de crescimento e na organização do Estado, urgente necessidade de solucionar os problemas agudos de ajuste fiscal e de fazer frente às ameaças recorrentes que derivam da instável situação financeira internacional, que se deve analisar a questão do desenvolvimento social no Brasil, os avanços e as mudanças necessárias no seu sistema de proteção social e as reformas institucionais requeridas, em particular a questão da coordenação das políticas governamentais da área social.

3. O Plano Real e sua estratégia de desenvolvimento social

Depois das inúmeras tentativas mal-sucedidas de ajuste estrutural da economia brasileira, dos desafios impostos pelas novas modalidades de

divisão internacional do trabalho decorrentes da evolução do capitalismo mundial e da desastrosa experiência política do Governo Collor (1990-1992), que culminou com o *impeachment* do presidente da República, teve início no Brasil a concepção, elaboração e implantação progressiva do Plano Real. Esse plano, concebido na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda durante o governo do presidente Itamar Franco (1993-1994), foi implementado e consolidado ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Mais conhecido por seus aspectos econômicos, especialmente no que se refere ao combate à hiperinflação e a estabilização da moeda, o Plano Real foi progressivamente enriquecido. Primeiro, foi ampliado para abranger não só os diferentes aspectos das políticas monetária, fiscal e cambial, mas também as medidas voltadas para a abertura da economia e avançar no processo de privatização e no fortalecimento do sistema bancário. Em seguida, para englobar os aspectos relacionados à reforma do Estado, aos investimentos para adequar a infra-estrutura física e social do país aos novos requisitos da acumulação de capital – num plano plurianual de investimentos conhecido como Avança Brasil – e ao fortalecimento da cooperação e integração regional no Mercosul. E, finalmente, mas não menos importante, para incluir a adoção de uma ampla estratégia de desenvolvimento social.

Esta estratégia de desenvolvimento social, que foi concebida e implementada ao longo do governo Fernando Henrique, conforme se pode depreender dos vários documentos que a expressaram, enfatiza, em primeiro lugar, algumas condições como necessárias – embora não suficientes – para promover o desenvolvimento social de forma sustentada. Em seguida, adota alguns princípios estratégicos como norteadores das medidas a serem implantadas e estabelece seis eixos em torno dos quais se organizam as iniciativas institucionais e programáticas que dão corpo à estratégia proposta. Finalmente, a estratégia, ao longo do tempo, foi desenvolvendo iniciativas constitucionais, institucionais, legais e programáticas para alcançar os objetivos propostos.

Do ponto de vista programático, foram cerca de cinquenta os grandes programas de governo que acabaram por dar corpo – em maior ou menor medida – à estratégia de desenvolvimento social. Esse aspecto menos conhecido do Plano Real pode ser assim resumido.

As condições fundamentais a serem garantidas simultaneamente ao desenvolvimento das políticas sociais são quatro:

- a) Estabilidade macroeconômica. Como a experiência brasileira recente demonstrou, o controle da inflação e a estabilidade da moeda têm um efeito redistributivo importante, além de contribuir para a estabilidade financeira e administrativa.
- b) Austeridade fiscal. O ajuste estrutural das contas públicas é o complemento indispensável da estabilização dos preços, da modernização industrial, da desestatização e da reestruturação do sistema financeiro, para liberar e dar sustentação ao potencial de crescimento da economia brasileira. Sem a consolidação de um novo regime fiscal, a escassez de poupança doméstica acabaria por inibir o crescimento da produção e do consumo internos.
- c) Reforma do Estado. Trata-se de uma reforma no sentido funcional, com o redirecionamento da presença do Estado para as atividades em que ele é essencial, e também de uma reforma administrativa, capaz de capacitar o pessoal, reformar as carreiras e dar nova motivação aos funcionários públicos, aumentando a eficácia do setor público, especialmente nos serviços sociais.
- d) Desenvolvimento econômico sustentado. É preciso voltar a crescer a taxas não inferiores a 5%, para enfrentar a tarefa gigantesca de gerar novos empregos nos próximos 15 anos e para elevar o PIB, o que é essencial para melhorar a distribuição de renda.

Os princípios organizadores da estratégia de desenvolvimento social são:

- a) Universalidade, solidariedade e igualdade de oportunidades. Esses princípios devem orientar as políticas sociais sem perder de vista a relação custo-eficácia de cada um dos programas.
- b) Participação. No desenho, na implementação e na avaliação de políticas sociais é fundamental a ampliação dos espaços públicos, aumentando e diversificando as formas de participação social e controle público.
- c) Descentralização. Em um país tão grande e heterogêneo como é o Brasil, com uma estrutura federalista forte, a descentralização é absolutamente necessária na implementação de políticas públicas na

área social. Sem perder de vista a importância estratégica do poder central do ponto de vista redistributivo – regional e social – a participação direta de Estados e municípios é essencial em setores como educação e saúde.

- d) Parcerias. Consciente de que o governo não é capaz e nem pode se encarregar sozinho da grande quantidade de tarefas necessárias à execução de uma política social consistente, é absolutamente fundamental desenvolver compromissos com a sociedade civil, representada por empresas, sindicatos, igrejas, universidades e organizações não-governamentais. É por meio desses acordos que serão desenvolvidas novas formas públicas, não necessariamente estatais, para enfrentar os problemas em áreas como a saúde, por exemplo.

Os eixos estruturadores da estratégia social brasileira são:

- a) Profunda reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública. Com a universalização da cobertura nos casos da educação, saúde, seguridade social básica e infra-estrutura urbana, a melhoria da qualidade dos serviços, maior eficiência e maior impacto redistributivo do gasto social.
- b) Melhoria da quantidade e da qualidade das oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. Inclui tanto um maior apoio aos setores que fazem uso intensivo de mão-de-obra, como a formação e capacitação profissional e a reforma da legislação que regula as relações do trabalho, com a ampliação dos chamados contratos coletivos de trabalho.
- c) Implementação de políticas específicas para o campo. Apesar da crescente urbanização do Brasil, cerca de 25% da população economicamente ativa está empregada na agricultura e parte significativa da população que emigrou para as cidades não conseguiu se inserir, de forma adequada, nas estruturas produtivas urbanas. Por isso, é essencial apoiar a agricultura familiar e incentivar novas formas de sobrevivência em empreendimentos agrourbanos.
- d) Aumento das oportunidades de acesso aos ativos produtivos como a terra, o crédito e os conhecimentos.
- e) Desenvolvimento de iniciativas e programas destinados, especificamente, a reduzir a situação de pobreza mais aguda no curto prazo. No caso brasileiro, programas focalizados significam programas flexíveis, por-

que não seriam adequadas as mesmas políticas para a periferia de uma grande cidade como São Paulo ou para o interior do Nordeste. O Programa Comunidade Solidária foi concebido para articular programas de combate à miséria e à fome nas regiões mais pobres do país e para experimentar novas iniciativas sociais, em parceria com a sociedade civil.

- f) Implantação e melhoria dos programas de transferência direta de renda como um sistema de proteção social para situações de necessidade e de risco. Os principais programas são: renda mensal vitalícia para idosos e portadores de deficiência, que garante, a mais de um milhão de idosos e pessoas pobres portadoras de deficiência, o recebimento de um salário mínimo mensal, ao custo anual de R\$ 3,5 bilhões; previdência rural, com benefícios concedidos a mais de 6 milhões de trabalhadores do campo, ao custo de R\$ 12 bilhões anuais; seguro-desemprego e abono salarial, que envolvem recursos anuais de R\$ 5 bilhões; Programa Bolsa-Escola, com recursos da ordem de R\$ 2,5 bilhões anuais repassados pelo governo federal aos municípios. Ao todo, os programas federais de transferência direta de renda chegaria a cerca de R\$ 20 bilhões em 2001, mais de 2,5% do PIB.

Esta estratégia, tão abrangente e ambiciosa, foi ganhando contornos mais definidos ao longo do tempo. Teve e ainda tem lacunas importantes em sua implementação, deixou de ser bem-sucedida em alguns de seus objetivos de natureza programática e, sobretudo, teve e continua tendo que enfrentar sérios constrangimentos de natureza fiscal e vencer diversos desafios de natureza constitucional, legal e institucional.

4. Os aspectos institucionais da estratégia de desenvolvimento social

Foram e continuam sendo muitos os obstáculos e pontos de estrangulamento a serem superados, ao se buscar implementar uma estratégia de desenvolvimento social como a que a situação social brasileira exige e que acabamos de resumir.

No plano fiscal, tais constrangimentos se impõem, pelo menos, por dois lados. Por uma parte, pela necessidade de desenvolver uma política de

austeridade fiscal como condição necessária – embora não suficiente – para alcançar o desenvolvimento social sustentado, o que supõe severas limitações ao crescimento do gasto público federal, estadual e municipal, reforçadas pela adoção de uma dura, mas indispensável, Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outra, pelo já elevado esforço de gasto e seus componentes de crescimento vegetativo praticamente inescapáveis em virtude das conseqüências da dinâmica demográfica, especialmente nas áreas da previdência e assistência sociais e na área de saúde. Do ponto de vista macroeconômico, seria muito difícil aumentar o esforço atual de investimento e gasto social, que já se situa em torno de 22% do PIB e, como se sabe, quanto mais elevado o patamar deste esforço, mais difícil se torna incrementá-lo. Tais constrangimentos limitam significativamente o raio de manobra para a melhoria das políticas de proteção social.

Mas é no plano institucional – aí incluídos os aspectos jurídicos, políticos e organizacionais – onde se encontravam e ainda se encontram os principais obstáculos a vencer.

Para começar, o sistema brasileiro de proteção social herdado do passado é parte do problema e não parte da solução. Marcado pelo seu caráter corporativo e fragmentado, pelo seu elevado custo e ineficácia operacional e pela constelação de interesses que se formou à sua volta (políticos, burocratas, fornecedores e clientes), sua estrutura regressiva de benefícios se cristaliza num conjunto de direitos adquiridos e de privilégios conseguidos – especialmente por parte de segmentos de classe média bem localizados nas estruturas judiciária, política, burocrática e militar do país. Em segundo lugar, sob o impulso do processo de redemocratização, que se alimentou em grande medida pela má qualidade, mau desempenho, acesso restrito e deterioração dos serviços sociais de responsabilidade pública associados à crise que foi se agudizando a partir do final dos anos 1970, a nova Constituição brasileira enriqueceu os fundamentos legais do sistema de proteção social, introduzindo no texto constitucional, de forma minuciosa, requisitos específicos de proteção, de difícil cumprimento nas novas condições de competitividade, dinâmica demográfica e austeridade fiscal. Em terceiro lugar, a própria consolidação da democracia e o conseqüente e saudável dinamismo e combatividade dos diferentes setores da sociedade brasileira, vão transformando em pressões organizadas e legítimas, as múltiplas demandas decorrentes da injusta situação social brasileira, particularmente no que se refere ao combate à fome, à exclusão,

à discriminação e à pobreza, exigindo políticas focalizadas e medidas de ação afirmativa. Por último, sintetizando tudo o que foi dito, quando da falta de espaço para incrementar ou expandir os gastos por meio de mecanismos de 'equiparação para cima', o que permitiria que a expansão se desse como um jogo de soma positiva, só resta à política social o caminho da reestruturação do financiamento, dos gastos e dos benefícios, com o objetivo de aumentar sua eficácia, sua cobertura e seu impacto redistributivo. Ou seja, resta-lhe apenas introduzir profundas modificações de natureza institucional, o que significa grandes conflitos de interesse.

Seria longo e tedioso analisar os pormenores dessa vasta reforma institucional que vem ocorrendo por meio de diálogo, debate e luta democrática. Por isso, apenas chamamos a atenção para as principais dimensões e campos de ação.

Em primeiro lugar, foi necessário – e continua sendo – modificar o sistema de financiamento das políticas sociais e os mecanismos de distribuição de recursos e de atribuições entre as diferentes esferas de governo. Iniciativas importantes foram tomadas na área da Previdência Social dos trabalhadores do setor privado; na maneira de financiar e redistribuir os recursos federais para Estados e municípios, nas áreas de Educação e de Saúde, com a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e do PAB (Piso de Assistência Básica); com a obtenção de novas fontes de recursos para financiar os gastos em Saúde (criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF) e com a criação de um fundo para os programas especiais de combate à pobreza (Fundo de Pobreza). Em segundo lugar, foi necessário – e, mais uma vez, continua sendo – uma profunda reforma nas instituições previdenciárias, tanto as que atendem os trabalhadores do setor privado, como, e sobretudo, as que servem aos diferentes segmentos do setor público. Aqui, por sua amplitude e alcance, e pelo conflito de interesses que a reforma acarreta, houve um avanço no que se refere à reforma da previdência para os trabalhadores do setor privado, com a modificação de critérios de idade, tempo de contribuição e de serviço para a obtenção dos benefícios, mas pouco se conseguiu, até aqui, na reforma da previdência para os empregados do setor público. Em terceiro lugar, para muitas destas mudanças foi necessário alterar o texto constitucional, o que requer apoio de 3/5 dos votos em ambas as casas do Congresso e a concordância das instâncias

superiores do Judiciário. Num sistema político que possui mais de trinta partidos, em que mesmo os seis ou sete partidos mais importantes são marcados pelo personalismo e pela indisciplina partidárias e onde a sustentação parlamentar do governo se organiza em bases voláteis e frágeis, a obtenção destas reformas sempre exige elevado empenho e implica constante desgaste político. Algumas destas medidas afetam os interesses do Legislativo e do Judiciário, prejudicando o seu andamento nestes circuitos do Estado. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, embora bastante bem-sucedido na implementação dessas reformas – também necessárias em outras áreas exigidas para a implementação do Plano Real –, não escapou deste desgaste e sofreu uma ou outra derrota importante – como, por exemplo, na questão da contribuição dos inativos do setor público. Por último – mas de novo não menos importante – a implementação de uma estratégia de desenvolvimento social, como a que se foi esboçando na segunda metade da década de 1990 no Brasil, requer esforços redobrados de articulação e coordenação intra e intergovernamental. Queremos prosseguir discutindo este aspecto da questão, principal tema deste trabalho.

5. Articulação e coordenação das políticas de proteção social: basta uma autoridade social?

É uma obviedade insistir na importância dos mecanismos de articulação e de coordenação de políticas em qualquer área. Essa importância, contudo, aumenta em função de alguns fatores, entre os quais cabe mencionar: tamanho e heterogeneidade do país, complexidade e diferenciação institucional do aparelho estatal ou público responsável pelas políticas, volume e complexidade dos recursos financeiros envolvidos, forma de organização estatal (estados unitários, federativos ou confederações), sistemas e regimes de governo (democracias ou ditaduras, monarquias constitucionais, presidencialismo de coalizão, regimes parlamentares, presidencialismo bipartidário etc.) e modalidade prevalecente de oferta de serviços públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, liberal filantrópica, liberal de mercado etc.). Estes fatores, por seu turno, incidem sobre a definição dos

principais problemas de articulação e de coordenação de políticas e, portanto, sobre as possíveis soluções.

Com base em nossa própria experiência de gestão e de avaliação de políticas sociais no Brasil, oferecemos, neste documento, algumas indicações sobre a experiência brasileira recente neste campo.

O Brasil, país de proporções continentais, se caracteriza por um federalismo singular e forte: os entes federativos, além da União, são 27 Estados, um Distrito Federal e 5.559 municípios; uma democracia incipiente, mas vigorosa que conta com um Congresso Nacional ativo (Senado e Câmara Federal), onde estão representados mais de vinte partidos, com um sistema judiciário complexo e diferenciado e com uma imprensa livre e combativa; um sistema de governo baseado em eleições livres e competitivas, em que os executivos da União, dos Estados e dos municípios maiores são escolhidos em eleições periódicas, em dois turnos. O sistema de governo pode ser definido, no plano federal, como um 'regime presidencial de coalizão', que envolve a formação de complexas e instáveis alianças políticas, tanto para se eleger como, sobretudo, para governar.

A responsabilidade de execução dos diferentes componentes da política social brasileira – que envolve recursos anuais superiores a R\$ 300 bilhões – se distribuem pela União, os Estados e os municípios. No plano federal, o orçamento social, que representa cerca de 80% do orçamento total da União (R\$ 170 bilhões de R\$ 210 bilhões, em 2000), se distribui por cerca de dez Ministérios, sendo que cinco deles – Previdência e Assistência Social, Saúde, Educação, Agricultura Familiar e Reforma Agrária e, Trabalho e Emprego – são grandes estruturas burocráticas, com tradição e influência, movimentam grandes recursos e são responsáveis pelo financiamento e controle normativo de políticas e programas que, em conjunto, atendem a mais de 150 milhões de pessoas.

A implementação dos mais de cinquenta programas que formam o conjunto de medidas de proteção social, envolve complexas relações intergovernamentais no plano federal, e não menos complexas com os demais entes da federação. Além disso, boa parte dos programas conta ainda com Conselhos normativos e/ou reguladores, onde têm assento, em proporções que variam de um Conselho para outro, representantes do governo federal, dos Estados, dos municípios, de segmentos sociais específicos – como empresários e trabalhadores – e da sociedade civil em geral. Com frequência, esses Conselhos se desdobram em Conselhos federais, estaduais e municipais.

Por todas essas características, não exclusivas do Brasil sem dúvida, o desenho e preparação do orçamento, regulamentação, implementação e avaliação das políticas sociais envolvem problemas de articulação e coordenação nada triviais, multiplicados quando está em curso o processo de reestruturação do sistema brasileiro de proteção social, associado ao Plano Real.

Chamamos a atenção para quatro aspectos deste problema na experiência brasileira recente, descrevendo sumariamente as iniciativas tomadas e avaliando – a título inicial – seus sucessos e fracassos.

O primeiro aspecto, mais geral e determinante, se refere aos problemas de articulação e coordenação macropolítica, especialmente no que diz respeito aos problemas de financiamento e orçamento, por um lado, e, por outro, problemas de articulação política para conseguir levar adiante as reformas almejadas.

No caso brasileiro, as estruturas encarregadas de desempenhar essas funções estão na Presidência da República, recebem um mandato explícito, com apoio e participação direta do presidente, e se distribuem pela Casa Civil, pela Secretaria Geral, pela Advocacia Geral da União e pela Assessoria Especial do gabinete do presidente. Cabe ao ministro-chefe da Casa Civil articular e coordenar todas as ações administrativas do governo federal. Além de sua força política, indispensável para o exercício desta função, é esse setor do governo que se responsabiliza, formalmente, por todos os atos administrativos da presidência, derivando de ambos aspectos sua autoridade. Cabe ao ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, articular e coordenar o relacionamento entre o Executivo e o Congresso, com os governadores de Estado e com os partidos políticos. A Advocacia Geral da União e a Assessoria Especial, além de suas funções específicas, auxiliam o senhor presidente e os senhores ministros na execução dessas tarefas de coordenação e articulação.

Neste aspecto, a iniciativa mais importante no sentido de melhorar o desempenho da Administração Federal foi a criação das Câmaras Setoriais, reunindo grupos de ministros por áreas temáticas ou macroproblemas, sob o comando operacional do ministro-chefe da Casa Civil. A princípio foram criadas as seguintes câmaras setoriais: Câmara de Política Econômica, Câmara de Infra-estrutura, Câmara de Política Social, Câmara de Reforma do Estado e Câmara de Segurança e Justiça. Essas Câmaras se reúnem regularmente – semanal ou quinzenalmente – e são formadas pelo

ministro da Casa Civil, que as coordena, pelo Secretário Geral, pelo ministro da Fazenda, pelo ministro do Orçamento, Planejamento e Gestão, pelos ministros setoriais e presidentes de autarquias e bancos estatais, quando pertinente. Algumas dessas Câmaras têm ainda um secretário-executivo, responsável por dar curso às decisões tomadas pela Câmara. O presidente da República participa ativamente dessas reuniões, com a frequência considerada necessária pelo Chefe da Casa Civil e pelo Secretário Executivo da Câmara respectiva. A princípio, essas reuniões eram organizadas com uma composição fixa, mas, com a experiência, concluiu-se que deveriam, ao invés de fixas, ser variáveis, organizadas em função dos problemas de articulação e de coordenação a serem tratados.

O resultado dessas câmaras foi desigual. Entre as mais bem-ucedidas estão a Câmara de Política Econômica – que se reúne semanalmente, quase sempre com a presença do presidente da República, a Câmara de Infra-estrutura e a Câmara de Política Social.

É essa Câmara de Política Social que tem servido de mecanismo de articulação e coordenação da estratégia de Desenvolvimento Social em curso no Brasil, e seu sucesso relativo, especialmente nos anos iniciais de montagem e implementação da Estratégia de Desenvolvimento Social se deveu basicamente a quatro fatores, todos de natureza política: empenho das autoridades centrais do governo, especialmente da Presidência da República; convergência de perspectivas – não sem conflitos e árduas negociações – entre os ministros das principais áreas sociais (Previdência, Saúde, Educação, Trabalho, Agricultura Familiar e Reforma Agrária); maioria de técnicos de reconhecida capacidade e homens de estrita confiança do presidente da República; sensibilidade e disciplina por parte das autoridades econômicas – não sem conflitos e desencontros – às decisões alcançadas na Câmara e referendadas pelo presidente da República, isto embora nem sempre tenha prevalecido o ponto de vista das áreas sociais.

Neste plano, a experiência brasileira recente não consagra como uma alternativa necessária, ou mesmo desejável, a criação de uma 'autoridade social', entendida como uma superestrutura burocrática, sob o controle de um ministro, que reúne poderes operacionais em algumas ou em todas as áreas setoriais da política social. Uma iniciativa desse tipo seria politicamente inviável e operacionalmente ineficaz. Por outro lado, diferente do que ocorre na área econômica, onde os mecanismos de

operação são relativamente poucos e altamente eficientes – o orçamento, a taxa de juros, o câmbio, o controle das receitas, entre outros – na área social estes instrumentos são muito mais numerosos e de eficiência muito mais restrita. Além do mais, boa parte do corpo técnico operacional e *expertise* se encontra nos ministérios setoriais, por mais deteriorada que esta possa ser atualmente. Centralizá-los numa macroestrutura apenas aumentaria sua ineficiência. A experiência brasileira aponta noutra direção: reformar e fortalecer as estruturas setoriais do ponto de vista funcional e técnico, dotá-las de força, prestígio e poder político e desenvolver mecanismos e não estruturas burocráticas de articulação e coordenação.

Um segundo aspecto relevante do problema de articulação e coordenação se refere às atividades de proteção social, que envolve o conflito e a colaboração, no plano da execução de um programa ou projeto, entre diferentes setores da área social do governo federal. Boa parte destes programas e projetos, especialmente os mais inovadores, voltados para reformar o perfil da política social brasileira, envolvem essa colaboração. Assim, por exemplo, o Programa Bolsa-Escola requer estreita colaboração operacional entre os Ministérios da Educação, da Previdência e Assistência Social, da Justiça, assim como da Caixa Econômica Federal.

O mecanismo desenvolvido pelo governo federal para lidar com esses problemas de coordenação nasceu no seio da Câmara de Política Social. Foi criado por um comitê executivo da Câmara, coordenado pelo seu secretário, que lhe deu um formato flexível, orientado para resolver os problemas dos secretários executivos dos respectivos ministérios, cuja função básica é a implementação operacional das políticas, programas e projetos. Os problemas de integração, articulação e coordenação operacional que não tinham solução nesta etapa, foram levados à instância ministerial da Câmara.

O sucesso desta iniciativa, embora até mesmo maior que o da coordenação macropolítica, também variou de programa para programa e deveu-se, igualmente, mais a fatores de natureza político-administrativa do que a fatores de centralização burocrática. Entre eles, cabe mencionar: a capacidade técnica e de gestão dos secretários-executivos setoriais, uma continuidade administrativa, relativamente longa, a convergência de perspectiva no que se refere às orientações da estratégia de desenvolvimento social, a sustentação política recebida pelos secretários executivos de seus respectivos ministérios e a legitimidade conseguida junto às suas respectivas máquinas administrativas.

Um terceiro aspecto da coordenação das políticas sociais no plano federal refere-se aos problemas relacionados à orientação regional e social dos programas e à sua convergência. Os diagnósticos críticos da política social brasileira sempre assinalaram, entre outros, dois grandes problemas: a falta de focalização de alguns programas no combate à pobreza e à desigualdade regional, por um lado, e a não-sinergia e convergência dos programas, de outro. Como resultado, os segmentos mais carentes da população brasileira não tinham acesso às iniciativas de proteção social, faltavam programas de caráter focalizado e, enquanto muitos programas chegavam, convergentemente, em umas poucas áreas e serviam alguns poucos segmentos, muitas áreas e muitos segmentos, particularmente os mais pobres e os mais carentes, ficavam excluídos dos principais programas. A reforma do sistema brasileiro de proteção exigia um esforço de focalização de alguns programas e de sua sinergia e convergência para áreas consideradas prioritárias por suas carências. É bom lembrar que estes programas, em boa parte, são de natureza setorial e que a capacidade técnica e operacional de implementá-los se encontrava e se encontra nas estruturas administrativas setoriais. Além disso, para a implementação destes programas, além da articulação interministerial, são cruciais os problemas de articulação e de coordenação intergovernamental.

Por experiência própria – especialmente as iniciativas fracassadas tomadas pela Secretaria de Ação Comunitária nos primeiros momentos da democratização – e com base em algumas experiências dos Fundos Sociais que proliferaram na década de 1980, os gestores brasileiros haviam descartado a possibilidade de concentrar estes programas focalizados e estes mecanismos de convergência num único organismo. O uso clientelístico destes órgãos, a desvalorização ainda maior dos órgãos setoriais, o abandono da capacidade técnica, política e administrativa setorialmente acumulada e os conflitos burocráticos implícitos neste tipo de solução, recomendavam buscar novas alternativas.

Ao longo do tempo, o governo federal brasileiro conseguiu desenvolver um conjunto de procedimentos, mecanismos e estruturas para enfrentar essa difícil questão. O ponto de partida foi a criação de um programa, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, conhecido como Programa Comunidade Solidária que, após passar por várias etapas, se desdobrou em três ou quatro mecanismos e estruturas.

Por um lado, o governo federal criou e apoiou logística e administrativamente um Conselho, atualmente integrado por quatro

ministros (Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Justiça), vinte cidadãos de diferentes segmentos da sociedade civil, escolhidos por sua reconhecida participação em iniciativas de combate à exclusão e à pobreza, e pela professora Ruth Cardoso, antropóloga, professora universitária com longa tradição de militância em movimentos sociais e primeira-dama do país. A partir deste Conselho, são desenvolvidas parcerias entre programas governamentais (federais, estaduais e municipais), setoriais, e setores da sociedade civil (empresas, universidades, sindicatos, igrejas etc.), com o objetivo de desenvolver atividades de política social de caráter inovador, junto a segmentos e regiões indicados por suas necessidades e carências. Programas de Alfabetização de Jovens, financiados por empresas do setor privado e com o apoio do Ministério da Educação; Programas de Capacitação Profissional de Jovens, desenvolvidos por organizações não-governamentais, prefeituras e sindicatos, apoiados por empresas privadas e pelo Ministério do Trabalho, programas de incentivo ao voluntariado, com o apoio do Ministério da Justiça e um programa de mobilização da comunidade universitária para a implementação de ações de desenvolvimento comunitário, apoiado pelos Ministérios da Saúde, Educação e das Forças Armadas e por empresas privadas, são algumas das iniciativas bem-sucedidas tomadas neste âmbito. Estas iniciativas, que em geral começam experimentalmente e em pequena escala, quando têm êxito são generalizadas e incorporadas por diferentes segmentos tanto do setor público quanto da esfera privada e do chamado terceiro setor.

Por outro, depois de algumas experiências anteriores não muito bem-sucedidas, o governo federal conta hoje com dois programas, ambos coordenados pela Presidência da República e sob a responsabilidade operacional de um executivo escolhido pelo presidente da República, que têm como objetivo levar, coordenada e sinergicamente, um subconjunto selecionado de programas para as áreas mais carentes do país, escolhidas segundo indicadores sociais, como os que integram o Índice de Desenvolvimento Humano, desenvolvido pelo PNUD, e disponíveis para todos os municípios do país.

O primeiro, denominado Projeto Alvorada, consiste num conjunto de doze programas elaborados no âmbito dos ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Esporte e do Turismo, entre outros, e apoiado por um Fundo criado pelo Congresso Nacional, chamado Fundo de Combate à Pobreza. Este programa tem como objetivo dotar todos os municípios brasileiros, cujo índice de desenvolvimento humano é baixo

(abaixo de 0,500), de infra-estrutura básica, necessária para as atividades de desenvolvimento social e humano. Os programas são executados setorialmente, e o papel desta iniciativa é fazer com que estes programas setoriais cheguem, prioritariamente, a essas regiões, e que ali sejam implementados coordenadamente pelas autoridades e pela sociedade civil local. Os problemas de articulação intersetorial desta iniciativa são tratados e resolvidos no âmbito da Secretaria Executiva da Câmara de Política Social.

A segunda iniciativa, que é parte de um programa denominado Comunidade Ativa, tem cobertura e alcance mais reduzidos e está voltada para apoiar iniciativas comunitárias de desenvolvimento local integrado. Em cada Estado foram escolhidos aqueles municípios mais carentes, cujas comunidades tenham revelado alguma capacidade de mobilização, organização e ação, com o objetivo de encontrar novas formas para dinamizar e desenvolver suas respectivas regiões. Com base na organização e na capacitação microempresarial (empreendedorismo) dessas comunidades, são identificadas carências e demandas, e o governo federal procura mobilizar seus programas para apoiar essas iniciativas de desenvolvimento local.

Como se pode observar, mais que estruturas burocráticas centralizadas, essas iniciativas consistem na criação de mecanismos de articulação e coordenação inter e intragovernamental, com o apoio político das autoridades centrais do governo.

Um quarto aspecto da coordenação das políticas sociais refere-se à continuidade e à eficácia administrativa dos programas sociais. Do ponto de vista orçamentário, trata-se de criar mecanismos que protejam os principais programas sociais das variações cíclicas e dos cortes de gasto que as exigências de equilíbrio fiscal podem, periodicamente, impor. Aqui, duas iniciativas vêm sendo tomadas, ambas no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A primeira, conhecida como o Programa Avança Brasil, consiste na escolha de um subconjunto de programas – cinquenta programas nas diversas áreas consideradas prioritárias pelo governo e que compreende infra-estrutura, desenvolvimento social e geração de conhecimentos – que têm prioridade orçamentária e para os quais foram desenvolvidos mecanismos especiais de gerenciamento, acompanhamento e avaliação. Um elenco de doze programas sociais também faz parte desta iniciativa e teve

seus recursos orçamentários mantidos, mesmo nas diversas circunstâncias que impuseram o corte de gastos. A segunda, conhecida como Rede de Proteção Social, ocorre no contexto das negociações levadas a cabo pelo Brasil em 1998, junto ao FMI, ao Banco Mundial e ao BID, com o objetivo de obter apoio desses organismos para proteger a economia brasileira dos ataques especulativos e das crises financeiras que periodicamente ameaçam os países emergentes. Como parte dos compromissos assumidos pelo país, junto com as metas de controle da inflação e redução do déficit público, foram assumidos compromissos e metas físicas e financeiras para 22 programas considerados essenciais para proteger diversos segmentos da população mais carente, nessas conjunturas de crise (como manutenção dos recursos para pagamento do seguro-desemprego, da renda mensal de idosos e portadores de deficiência pobres, recursos para o financiamento do ensino fundamental).

Aqui, novamente, prevalece a criação de mecanismos dotados de operacionalidade e respaldo político mais do que a criação de estruturas burocráticas centralizadas.

Finalmente, uma palavra sobre outro aspecto da articulação e coordenação das políticas sociais: as relações entre os diferentes níveis de governo. No Brasil, embora o papel do governo federal sempre tenha sido – e deva continuar sendo – estratégico no financiamento e na criação das diretrizes normativas dos programas de proteção social, a execução operacional dos programas se dá de forma crescentemente descentralizada e fica a cargo dos Estados e dos municípios. Essa necessidade de descentralização – pois o cidadão não vive na União, mas nos municípios – num país do tamanho do Brasil e com o seu peculiar federalismo, acarreta enormes problemas de coordenação e articulação. Embora venham ocorrendo inúmeras iniciativas para enfrentar estes problemas, pela sua dispersão e pela permanência das dificuldades neste nível, não acreditamos poder usar a experiência brasileira para sugerir alguma iniciativa maior, de sucesso, além das envolvidas nas experiências que acabamos de relatar.

Nossa conclusão pessoal e pragmática, com base nos problemas de um país como o Brasil, não vai na direção de achar necessário – ou mesmo conveniente – a criação de uma ‘autoridade social’ centralizada, se por isso se entende novas estruturas burocráticas que concentrariam e centralizariam as iniciativas de política social. Além do indispensável empenho político por parte das autoridades centrais, o que se requer é a

criação de mecanismos de coordenação e articulação, dotados de legitimidade, apoio político e capacidade técnica.

Nossa experiência também sugere que a recuperação e valorização funcional, técnica e administrativa dos órgãos setoriais é um aspecto fundamental da melhoria do desempenho dos governos na área social. Neste sentido, parte das atividades de reforma do Estado e de melhoria da gestão devem se dirigir para a valorização dos servidores públicos que se dedicam às atividades-fim (professores, médicos, assistentes sociais etc.), bem como a melhor preparação profissional dos que se dedicam às atividades-meio nestes setores (gerentes, gestores, pessoal de recursos humanos, informática etc.), incentivando e premiando a competição saudável, o desempenho e a progressão nas carreiras. No nosso entender, em que pesem as dificuldades e os problemas derivados da existência de burocracias antigas e viciadas, que se deterioram com a desvalorização da função pública, estão fadadas ao fracasso as estratégias baseadas na idéia de criar estruturas novas e deixar as antigas ruírem por abandono e descaso.

Por último, gostaríamos de assinalar a importância da formação de uma equipe social politicamente coesa, identificada com a estratégia de desenvolvimento social proposta pelo Chefe do Executivo, e tecnicamente competente, para o êxito dos mecanismos de coordenação e articulação.

6. Conclusão: um brevíssimo balanço dos resultados alcançados

Não é aqui o lugar para avaliar, em detalhe, o resultado da política social brasileira na última década. Cabe, contudo, chamar a atenção para três pontos, a título de conclusão.

Em primeiro lugar, persistem grandes desafios a serem enfrentados, quer no campo da melhoria dos diversos indicadores sociais, quer no campo da cobertura, eficácia e qualidade dos serviços sociais de responsabilidade pública, especialmente em saúde, educação e segurança pública, quer nos mecanismos de articulação e coordenação de políticas, quer, ainda, na reforma do sistema brasileiro de proteção social, especialmente no que se refere a seu papel redistributivo. Em segundo lugar, é preciso reconhecer que embora ainda reste muito por fazer, os resultados objetivos alcançados pelo Plano Real na área social são inegáveis.

Apesar das dificuldades orçamentárias, o gasto social federal atingiu seu nível mais elevado entre 1993 e 1999, seja em volume absoluto, seja em termos de *gasto per capita* (GRÁFICO 6 e GRÁFICO 7).

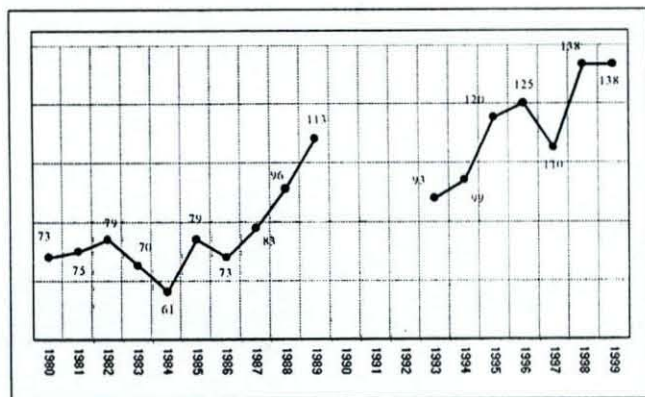


GRÁFICO 6: GASTO SOCIAL FEDERAL - 1980-1999
(em milhões de reais de 1999)

Fonte: IPEA/DISOC. Com base nas estatísticas mensais dos sistemas SIAFI/SIDOR.

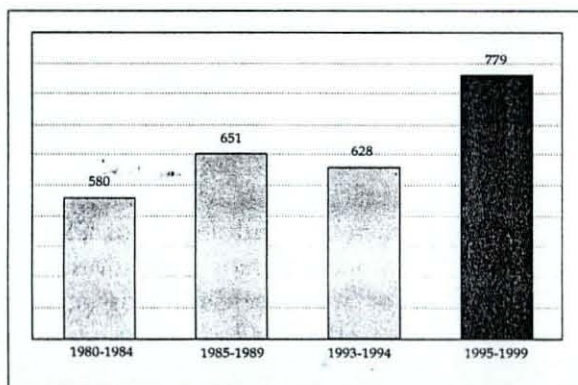


GRÁFICO 7: GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA
(em milhões de reais de 1999)

Fonte: IPEA/DISOC. Com base nas estatísticas mensais dos sistemas SIAFI/SIDOR.

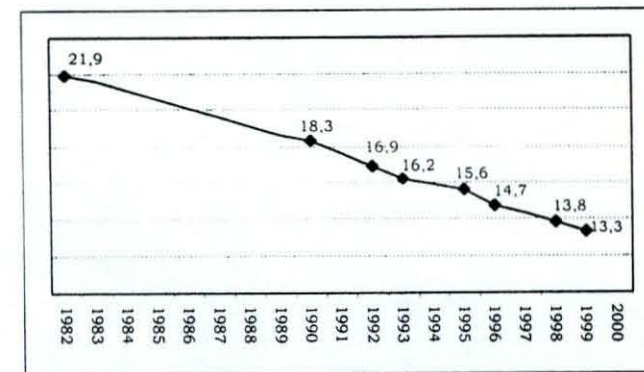
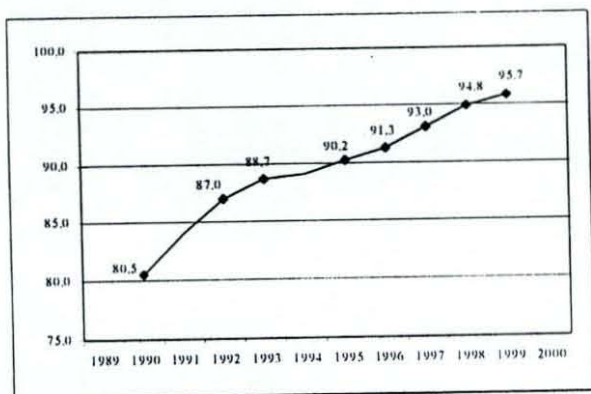


GRÁFICO 8: TAXA DE ANALFABETISMO NA POPULAÇÃO
ACIMA DE 15 ANOS - 1983-1999

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

Os avanços na Educação, especialmente no que se refere ao Ensino Fundamental, significaram uma transformação de grande alcance e profundidade: em 1999 o analfabetismo adulto caiu para 13,3% (GRÁFICO 8) e a taxa de escolaridade cresceu, atingindo 95,7% das crianças na faixa de 7 a 14 anos de idade (GRÁFICO 9), tanto no ensino básico quanto no ensino médio, cuja matrícula, em seis anos, cresceu cerca de 68%; diminuíram a evasão e a repetência, e há um conjunto expressivo de iniciativas para retirar as crianças do trabalho e colocá-las, todas, na Escola. O Programa Bolsa-Escola atenderá a dez milhões de crianças no próximo ano, o que praticamente cobrirá todas as crianças das cerca de 6 milhões de famílias mais pobres (Brasil, Presidência da República, 2001).



DE 7 A 14 ANOS - 1990-1999
(Percentual dos que freqüentam a escola)

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

Na saúde, o programa brasileiro de combate à AIDS tornou-se paradigma mundial. Inovações importantes estão sendo implementadas na área de medicamentos, como o apoio aos chamados medicamentos genéricos e a criação de uma Farmácia Básica. O Programa de Médicos de Família atende hoje a 3.230 municípios, acompanhando uma população estimada de 38 milhões de pessoas. O Programa Agentes Comunitários de Saúde, que complementa o programa anterior, conta com 144.119 agentes em 4.562 municípios, atendendo a 82 milhões de pessoas. As campanhas nacionais de imunização são permanentes, e a mortalidade infantil caiu para 35,3 por mil nascidos vivos em 2000 (GRÁFICO 10). O financiamento federal para a saúde cresceu de R\$ 14,8 bilhões em 1995 para R\$ 26 bilhões em 2001.

Na área de reforma agrária, 465 mil famílias foram assentadas em 1995, o que representa mais do que o dobro do total de famílias assentadas nos trinta anos que vão de 1964 a 1994. Quase 18 milhões de hectares de terra foram desapropriados para a reforma agrária e, em seis anos, foram concedidos mais de R\$ 7 bilhões em créditos para a agricultura familiar. (GRÁFICO 11).

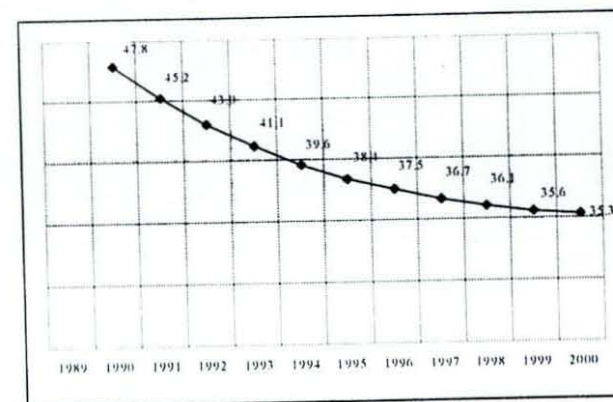


GRÁFICO 10: MORTALIDADE INFANTIL - 1990-2000
(por mil nascidos vivos)

Fonte: IBGE e Ministério da Saúde.

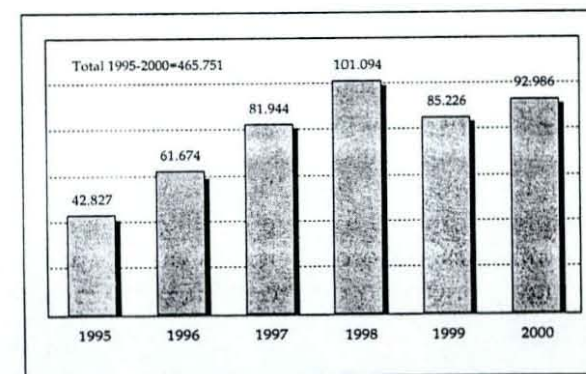


GRÁFICO 11: ASSENTAMENTO ANUAL DE FAMÍLIAS SEM TERRA - 1995-2000
(Total de famílias assentadas)

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Os esforços para a erradicação do trabalho infantil, iniciados em 1996, deram bons resultados, ao garantir a permanência nas escolas de quase 400 mil crianças e adolescentes, que antes trabalhavam em atividades penosas ou degradantes (GRÁFICO 12).

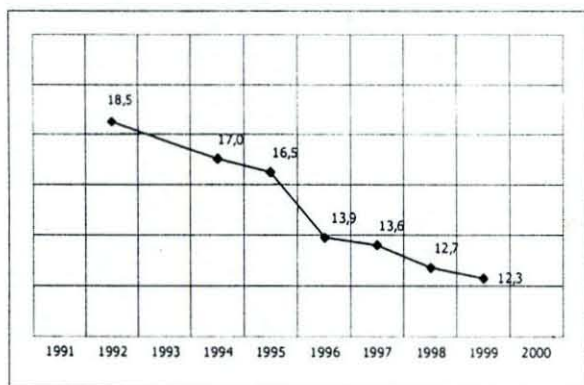


GRÁFICO 12: INCIDÊNCIA DO TRABALHO INFANTIL
(DE 10 A 14 ANOS) - 1992-1999
(Percentual economicamente ativo)

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

No âmbito do trabalho, o Programa Qualificação Profissional do Trabalhador (PLANFOR) contribuiu para aumentar as possibilidades de emprego e de renda, elevar a produtividade e competitividade e dar maior estabilidade no emprego. Entre 1995 e 2000, foram qualificados 11,3 milhões de trabalhadores, em 2000 mais de 3 milhões, e em 2001 estima-se que mais de 4 milhões serão capacitados ou recapitados. Outra iniciativa importante foi a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER urbano e rural), que financia atividades de capacitação e assistência tecnológica a trabalhadores. Mais de R\$ 1 bilhão tem sido aplicado anualmente nesse Programa (Mensagem ao Congresso Nacional 2001).

Na área de transferência direta de renda para as pessoas e as famílias houve avanços expressivos, e os programas federais deste tipo (como a

Aposentadoria Rural, o Seguro-Desemprego, os benefícios da LOAS, o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação) alcançam a expressiva cifra de mais de R\$ 20 bilhões por ano.

Durante os sete anos de vigência do Plano Real, graças aos seus diversos impactos, a proporção de pobres no Brasil se reduziu de 43,9% para 31,9% e a de indigentes, de 19,5% para 14,5%. E todos os indicadores sociais, exceto os de desemprego e de subemprego, apresentaram melhoras expressivas no período.

Um indicador expressivo do aumento do poder de compra resultante da queda da inflação é o acesso a bens de consumo durável. De 1992 a 1999, a porcentagem dos domicílios que possuíam televisão aumentou de 73,4% para 87,8%; o acesso a geladeiras cresceu de 70,2% para 82,8% dos domicílios, e o de telefones, de 17,5% para 37,6% (GRÁFICO 13).

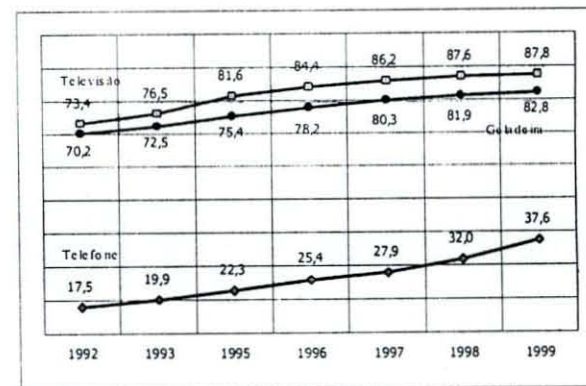


GRÁFICO 13: ACESSO A BENS DURÁVEIS - 1992-1999

Fonte: IPEA. Com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar do IBGE.

Mesmo a desigualdade de renda, recalcitrante por mais de trinta anos, embora permaneça elevadíssima, sofreu uma pequena redução.

Em terceiro lugar, cabe mencionar que estes resultados, embora objetivos e expressivos, não tranquilizam a opinião pública brasileira e, menos ainda, as oposições. A questão social continua sendo o ponto

central do descontentamento e da insatisfação não só da opinião pública como também de grandes segmentos da população.

Particularmente relevante, neste sentido, é a avaliação feita da situação por determinados segmentos da classe média brasileira, especialmente aqueles dependentes do Estado e beneficiários do padrão corporativo de política social antes dominante. Estes se encontram muito insatisfeitos e existem sinais claros de que a qualidade de vida destes segmentos não se beneficiou das reformas na mesma medida que a de outros setores. Desenvolver atividades de proteção social para estes segmentos se tornou um desafio crescente, considerando a competição exacerbada, as mudanças nos requerimentos profissionais e a crescente insegurança no mundo do trabalho e na vida urbana.

Este descompasso entre a evolução objetiva dos indicadores sociais e a percepção que parte da população tem de sua situação, associado ao muito que ainda resta por fazer na área social no Brasil, tornam obrigatórios novos avanços no campo das políticas sociais. Assim, as restrições orçamentárias e os limites impostos pela necessidade de garantir o EQUILÍBRIO FISCAL E MACROECONÔMICO tornam imprescindível a discussão de novos e mais eficazes mecanismos de articulação e de coordenação.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, Edward et al. *Orçamento social da União*. Brasília: SPE/MF, 2000.
- ARRETCHE, Marta e RODRÍGUEZ, Vicente (Orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 1999.
- BAUMANN, Renato. (Org.). *O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BRASIL, Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília, 1996.
- _____. *Agenda de governo: biênio 2001-2002*. Brasília, 2001.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à Obra Brasil. Proposta de governo*. Brasília: s.ed, 1994.
- _____. *Avança, Brasil: mais quatro anos de desenvolvimento para todos. Proposta de governo*. Brasília: s.ed., 1998.
- _____. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª legislatura*. Secretaria de Comunicação, Presidência da República. Brasília, 2001.
- DRAIBE, Sônia, M., CASTRO, M. H. and AZEREDO, B. In: *The system of social protection in Brazil. Democracy and Social Policy Series*. Notre Dame: Kellogg Institute, Spring 1995 (Working Paper, n. 3).
- FARIA, Vilmar, E. Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupações. In: BACHA, E. & KLEIN, H. (Orgs.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.75-109.
- _____. A montanha e a pedra: os limites da política social brasileira e os problemas de infância e de juventude. In: FAUSTO, A. & CERVINI, R. (Orgs.). *O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: UNICEF/FLACSO, Cortez, 1991a, p. 195-225.
- _____. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 29, p. 98-119, mar. 1991b.
- _____. The current social situation in Brazil: dilemmas and perspectives. In: *Democracy and Social Policy Series*. Notre Dame: Kellogg Institute, Spring 1994 (Working Paper, n. 1)
- _____. La política social en Brasil: una mirada comparativa. In: CARPIO, Jorge e NOVACOVSKY, Irene (Compiladores). *De igual a igual - el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina / SIEMPRO / Banco Mundial / FLACSO. 1999.
- _____. Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social. Pobreza e política social. *Cadernos Adenauer*, n. 1, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- _____. A política social no Brasil: uma perspectiva comparada. In: VOGEL, Arno e YANNOULAS, Sílvia, C. (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2001.
- _____. & CASTRO, M. H. GUIMARÃES. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 194-215.
- _____. & GRAEFF, Eduardo. Preparando o Brasil para o século XXI: uma experiência de governo para a mudan. In: ALCÂNTARA, Lucio, FARIA Vilmar e CARDIM, Carlos, H. (Orgs.). *Globalização e governo progressista - novos caminhos, Reunião de Florença - 1999*. Coleção Pensamento Social-Democrata Instituto Teotônio Vilela: Brasília, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício, M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

VILMAR EVANGELISTA FARIA ocupou o cargo de Assessor Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República de 1999 a 2001. De 1995 a 1999, foi assessor especial da Presidência. Nesse período, exerceu a função de secretário-executivo da Câmara de Política Social do Conselho de Governo. Graduiu-se em Sociologia e Política na Universidade Federal de Minas Gerais, em 1964. Em 1967, apresentou dissertação de Mestrado em Sociologia na Escuela Latinoamericana de Sociologia da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, em Santiago, Chile. Doutorou-se em 1971, na Universidade de Harvard, com a tese *Occupational Marginality, Employment and Poverty in Urban Brazil*. Tornou-se professor-titular do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp em 1979, posição que manteve até ingressar no governo. Foi presidente do Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, e professor visitante nas universidades norte americanas do Texas em Austin, de Notre Dame, de Saint Louis. Ocupou a Cátedra Rio Branco em Berkeley, Califórnia. Nasceu em 1941, faleceu em 2001.