

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1248**

## **DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA SOCIAL**

**Anna Maria Peliano (org.)**

Brasília, dezembro de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1248**

## **DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA SOCIAL\***

**Anna Maria Peliano (org.)**

Brasília, dezembro de 2006

---

\* Agradecemos os comentários e contribuições de André Campos, Antônio Rodríguez Ibarra e Sergei Soares.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I30, J68, H55, I38, I18, I28, H11

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO	7
1 ABRINDO O DEBATE: POLÍTICA SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE	9
2 SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO: POSSÍVEIS EFEITOS BENÉFICOS DE UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO E DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO SALÁRIO MÍNIMO	13
3 PREVIDÊNCIA SOCIAL E REFORMAS	20
4 INDIGÊNCIA E POBREZA: EFEITOS DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, ASSISTENCIAIS E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	30
5 DESAFIOS POSTOS AO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE	40
6 SUBSÍDIOS PARA MELHORAR A EDUCAÇÃO NO BRASIL	53
7 SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES	72
8 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSISTÊNCIA E A DIRECIONALIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS	82



## SINOPSE

Este texto apresenta os resultados de um processo de discussão, no âmbito da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), do Ipea, a respeito dos avanços, problemas e desafios das políticas sociais no Brasil. Para sua elaboração, a Disoc organizou intenso debate, visando à construção de consensos entre os seus integrantes, por entender que a situação exigia mais que a simples expressão de posições ou opiniões pessoais. O resultado é apresentado a seguir, na forma de textos autorais, e está concentrado em temas que a Diretoria considerou especialmente relevantes na atual conjuntura e sobre os quais possui conhecimento acumulado. Os capítulos que compõem este documento se dedicam às seguintes questões: Política de Valorização do Salário Mínimo; Previdência Social e Reformas; Efeitos dos Benefícios Previdenciários, Assistenciais e das Transferências de Renda sobre a Indigência e a Pobreza; Desafios postos ao Sistema Nacional de Saúde; Subsídios para Melhorar a Educação Brasileira; e Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: limites e possibilidades. O texto é aberto é enfeixado com considerações sobre a problemática social e a direcionalidade da ação do governo.

Ao dar publicidade a essa reflexão, a Disoc espera estar contribuindo para que os poderes públicos e os atores sociais responsáveis pelo futuro imediato possam fazer escolhas, tomar decisões e conduzir as suas ações mais conscientes das implicações que as acompanham e das conseqüências possíveis. A temática aqui tratada é rica e complexa, e do seu debate não se deve esperar consensos fáceis. Ao contrário, trazendo a público a complexidade inerente ao tema, o Ipea espera contribuir para o avanço da discussão pública sobre os desafios que se colocam hoje para as políticas sociais brasileiras, assim como para os caminhos possíveis para a redução das iniquidades sociais que ainda hoje caracterizam o país.



## APRESENTAÇÃO

Em meados de 2006, o Ministério do Planejamento solicitou ao Ipea a elaboração de uma agenda que contemplasse as principais questões a serem objeto de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional. Tal agenda também deveria contribuir para a preparação do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, que deverá ser enviado ao Congresso Nacional em 2007. Trata-se de uma obrigação institucional do Ministério para cumprir o preceito estabelecido na Constituição Federal e que conforma a base do sistema de planejamento e gestão federal, fixando objetivos, estratégias, metas e indicadores para a ação do governo.

Para atender a essa solicitação, cada uma das diretorias do Ipea encarregou-se de promover debate em suas respectivas áreas de competência com vistas a produzir propostas pertinentes. A opção adotada pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) foi a de organizar intensa discussão, visando a confrontar opiniões, aferir a posição do grupo e, inclusive, expor divergências, por entender que um produto com as características do que havia sido demandado deve ir além da simples expressão de posições ou opiniões pessoais, ainda que assegurando o caráter autoral dos textos.

O resultado desse processo é apresentado a seguir. Não se trata de documento que abranja todas as áreas sociais e todos os problemas. Está concentrado naquilo que a Diretoria considerou mais importante na atual conjuntura e sobre o que acumula maior experiência e conhecimento. Cabe ainda observar que, nas áreas tratadas, alguns aspectos relevantes poderão estar somente apontados, indicando que faltam elementos para sugerir propostas de intervenção mais consistentes. Os debates que deverão decorrer deste “Texto para Discussão (TD)” poderão, sem dúvida, contribuir para aprimoramentos futuros.

Os capítulos que compõem este documento abordam os seguintes temas: Política de Valorização do Salário Mínimo; Previdência Social e Reformas; Efeitos dos Benefícios Previdenciários, Assistenciais e das Transferências de Renda sobre a Indigência e a Pobreza; Desafios Postos ao Sistema Nacional de Saúde; Subsídios para Melhorar a Educação Brasileira; Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: limites e possibilidades. Precede a apresentação desses temas uma apreciação geral dos problemas sociais e sucede a eles considerações sobre a direcionalidade da ação governamental.

Novas reflexões sobre os assuntos aqui abordados, bem como sobre temas que não foram tratados, fazem parte do próximo número da publicação *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, na qual será abordada a evolução das diversas áreas sociais nos últimos dez anos, e constatará a análise das políticas governamentais em curso e a proposição das linhas de ação pertinentes.

Ao dar publicidade a essa reflexão, a Disoc espera contribuir para o avanço da discussão pública sobre os desafios que se colocam para as políticas sociais brasileiras, assim como para os caminhos possíveis para a redução das iniquidades sociais que ainda hoje caracterizam o país.

**Anna Maria Peliano**  
Diretora de Estudos Sociais



# 1 ABRINDO O DEBATE: POLÍTICA SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE

Ronaldo Coutinho Garcia\*

A democratização do país permitiu a elaboração da Constituição Federal de 1988 sob forma intensamente participada. Disto decorreu o apelido que lhe foi dado: Constituição Cidadã. Posteriormente, as pressões de setores organizados da sociedade pela regulamentação de diversos direitos sociais estabelecidos na nova Carta e pela aprovação de importantes emendas constitucionais, levaram à ampliação de direitos e ao estabelecimento de meios ao devido financiamento de sua implementação. Desde então, o poder público intensificou e ampliou as ações na esfera social. Significativos avanços foram conseguidos, em quase todas as áreas setoriais. Muitos de tais progressos foram incrementados nos últimos três anos e meio, sendo que alguns deles se iniciaram em 2003 ou mesmo depois. Um espaço de tempo curto para construir diferenças em um quadro de desigualdades sociais tão acentuadas e profundas como em nosso país. E, no entanto, aconteceu.

O mais interessante é que tais avanços têm-se dado ao longo de muitos anos de baixo crescimento do PIB, com a economia brasileira regredindo no *ranking* mundial (14<sup>a</sup> em 2005, contra 7<sup>a</sup>/8<sup>a</sup> posição no início da década de 1980)<sup>1</sup> e apresentando a pior performance entre todos os “emergentes”. Deve ser lembrado, também, que, no último decênio e meio, foi promovida transferência financeira equivalente a quase 1,5 PIB aos credores do Estado. Para tanto, a participação do governo na renda nacional subiu, empurrada por uma carga tributária crescente, sobre uma base contributiva que não se ampliava, ao contrário, encolhia na informalidade, na ilegalidade e na evasão/sonegação, gerando uma espiral descendente para a sociedade, a economia e a federação nacionais. Em simultâneo, a participação do trabalho na distribuição funcional da renda acusa perda de quase um ponto percentual, por ano, desde início da década de 1990, acompanhando a queda da renda média real dos trabalhadores.

Por tais condições, era de se esperar uma piora generalizada em grande número de indicadores sociais durante a presente década. Não é isto, no entanto, o que mostram as estatísticas e as análises feitas. Apesar de ao longo dos anos 1990 o desemprego ter mais do que dobrado, de a informalidade no mercado de trabalho ter ultrapassado a formalidade, de a massa salarial ter sido achatada, hoje é constatável que a mortalidade infantil e a desnutrição estão caindo, a escolaridade média está aumentando, reduzem-se as desigualdades regionais, raciais e de gênero no acesso à educação, a cobertura da atenção à saúde eleva-se, a quase totalidade dos idosos recebe benefícios assistenciais ou previdenciários, constata-se significativa ampliação de cobertura pela Previdência Social e o número e a proporção de miseráveis estão a declinar.

Tais tendências benéficas podem causar alguma surpresa. Elas resultam, no entanto, da ampliação significativa da atuação governamental nas principais áreas sociais. A pressão incisiva de diversos setores organizados da sociedade brasileira na defesa da extensão de direitos à massa da população, a compreensão de parte majoritária do Congresso Nacional da importância de assegurar prioridade orçamentária a certas áreas

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, rgarcia@ipea.gov.br.

1. Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial, julho de 2006. Medido pelo Método Atlas.

da política social e a disposição governamental em executar determinados programas de ação, fez que os indicadores sociais tivessem o comportamento observado nos últimos anos, expressando melhorias concretas em importantes dimensões da vida social.

Dois dos resultados recentemente mais destacados foram a geração de mais de quatro milhões de empregos formais (de 2003 a meados de 2006) e a desconcentração na distribuição pessoal dos rendimentos, medida pela Pnad/2004 e 2005.

Tal processo configurou o rompimento de uma situação de longa inércia, pois as taxas de desemprego não recuavam e a informalidade crescia, a estrutura da distribuição pessoal dos rendimentos conhecia apenas pequenas alterações, evidenciadas por Índices de Gini que variavam, entre 1997 e 2003, de 0,602 para 0,585 e que, de 2003 a 2004, conheceu desconcentração mais forte, caindo a 0,574, e para 0,566 em 2005. É bastante provável que estas trajetórias possam se manter nos próximos anos, devido ao considerável aumento do emprego formal, da relativamente rápida recuperação da capacidade aquisitiva do salário mínimo, da ampliação e valorização dos benefícios previdenciários e assistenciais e do incremento, em número e valor, das transferências de renda, mediante o Bolsa Família. Os investimentos produtivos passam a conhecer aumentos sistemáticos (ainda aquém do potencial da economia e das necessidades da sociedade), incorporando inovações tecnológicas mediante a importação de bens de capital de última geração (real valorizado), propiciando elevações da produtividade e redução de pressões inflacionárias. O aumento da eficiência dos órgãos arrecadadores de tributos e contribuições e o próprio crescimento do PIB estão a ajudar a viabilidade do percurso.

Essa conjuntura abre consideráveis espaços para se promover aperfeiçoamentos e aprofundamentos na política social do governo federal, com o intuito de ganhar sinergia, convergência e amplitude. Inicialmente, há de se reconhecer que ainda não temos uma política social integrada, regida pelos mesmos princípios e orientações estratégicas. Por conta disso, não tem sido possível sermos mais eficazes no enfrentamento das desigualdades sociais extremas – o nosso principal e mais dramático desafio. Não que se imagine uma política social capaz de, por si só, dar conta de tão magno e estrutural problema. Afinal, se temos um padrão de acumulação privada, um estilo de crescimento econômico e uma história de atuação estatal concentradores e produtores de iniquidades sociais (*causa mater* de tantos outros problemas), não há política social que resolva, por mais competente, integrada e eficiente que seja.

Problemas de naturezas diversas ainda são perceptíveis na atuação das áreas responsáveis pela política social no Brasil. Muitos se referem às especificidades de cada uma delas. Outros lhes são comuns. É o caso das deficiências de planejamento e gestão, que a todas afetam. São poderosos fatores a reduzir a eficiência e a eficácia, dificultando que a política social cumpra a contento o seu objetivo de diminuir desigualdades e oferecer proteção, com qualidade e ao mais baixo custo. Também generalizadas são as dificuldades de universalizar/democratizar o acesso e de garantir a continuidade na prestação dos direitos sociais. Na saúde isso se apresenta sob o desafio de assegurar a universalidade e integralidade na atenção à doença e de intensificar a promoção da saúde. Na área de educação, o objetivo ainda a alcançar é universalizar o acesso e tornar possível a progressividade com qualidade. A assistência social enfrenta o difícil desafio de garantir o direito à renda, aos serviços assistenciais e de promover a autonomia. A previdência social luta por ampliar o acesso e garantir

a permanência, em condições sustentáveis. A totalidade dos trabalhadores que busca se empregar não consegue contratos formais, permanecendo e ascendendo neste mercado de trabalho, gozando das proteções que deveriam corresponder a essa condição. Todas as áreas setoriais (Infra-estrutura, Fomento e Regulação da Produção, Fazenda e Finança, Ciências e Tecnologia, entre outras) do governo ainda não agem sob a diretriz de reduzir as desigualdades sociais e aquelas que dão substância a sua política social estão a desejar no que se refere à atuação marcada pelas exigências da equidade.

O objetivo de universalizar os direitos sociais e de estender a todos os mecanismos da proteção social requer a adoção de princípios que conduzam à continuada redução das desigualdades. Pautar-se pelo critério da equidade passa a ser imperativo em uma realidade social como a brasileira. Ainda que não se disponha de método consagrado para avaliar se as ações governamentais estão sendo conduzidas sob o signo da equidade, o seu princípio orientador é bastante simples: tratar diferentemente os desiguais, beneficiando os inferiorizados, como condição inarredável para alcançar a igualdade.<sup>2</sup> Esse tem sido o caminho<sup>3</sup> adotado (aqui e em outros países) para universalizar o acesso aos direitos, para a redução da iniquidade, para a construção de efetivos e democráticos sistemas de seguridade, para buscar mais homogeneidade social, para construir sociedades mais coesas, pacíficas e prósperas.

Evidentemente, a adoção de tal princípio conduz a dilemas. Muitos deles são fortemente dependentes da correlação de forças sociais, para que se faça a opção proposta. Muitos outros podem ser mais bem equacionados quando em perspectiva temporal alongada, permitindo que se troque ganhos de determinada qualidade no presente por outros, de distinta natureza, no futuro. Alguns tantos podem ser enfrentados mediante construções criativas, que combinem ações inovadoras com negociações inteligentes, produzindo viabilidade para o que se apresentava como momentaneamente impossível. Outros tantos podem exigir do decisor elevado discernimento, provada capacidade de lidar com o contraditório, clara visão do futuro que se quer alcançar, complexo suporte para a tomada de decisões críticas e muita determinação.

O fato, sempre atestado pela história, é que existem alternativas para as peremptórias afirmações de que há apenas um único caminho ou uma única forma de lidar com restrições ou com decisões dilemáticas (sempre penalizando os mais fracos, social, política e economicamente). Governar com o objetivo de promover mudanças, de reduzir iniquidades sociais demanda estratégias bem desenhadas, competências mobilizadas e adequadamente organizadas, resultados pretendidos bem delineados, para que se possam conduzir ações consistentes, no presente, e “lidar com o futuro como o produto de um composto dinâmico de necessidade, contingência, acaso e escolha”.<sup>4</sup>

Não são poucos os estudiosos e analistas que advertem sobre se fazer política e tomar decisões ouvindo apenas os que professam determinada e rígida concepção, os que defendem religiosamente apenas uma linha de ação, principalmente quando são altamente especializados ou técnicos setoriais:

---

2. Não deve ser confundido com o simplificador igualitarismo.

3. É o mesmo trilhado pelas Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, pelo Fundef (e pelo Fundeb), pela política de inclusão previdenciária, pela atual política de financiamento à habitação popular, entre outras.

4. DROR, Yehezkel. *A Capacidade para Governar*. São Paulo: Fundap, 1999, p. 284.

(...) a forte inclinação de todos os Ministérios é de estreitar o escopo da decisão presidencial, não de expandi-lo. Eles estão organizados para desenvolver uma política preferida, não uma série de escolhas. Se forçado a apresentar opções, o ministério típico vai desenvolver duas alternativas absurdas como espantalhos apontando para a sua opção preferida – o que normalmente aparece na posição intermediária. Ao tomar uma decisão em total ignorância, qualquer Presidente pode satisfazer seus Ministros escolhendo cegamente a opção 2 (intermediária) de qualquer das três escolhas submetidas à sua aprovação.<sup>5</sup>

Na prática, as opções são apresentadas mais ou menos assim: *i*) explodir o mundo; *ii*) fazer o que estamos dizendo; ou *iii*) fugir correndo.

O alerta tem pertinência ao se tratar de política social (mas é claro que vale para todas as outras). São fortes as tensões presentes na elaboração e na execução do Orçamento da União, por conta da disputa entre os diversos interesses a se beneficiarem dos gastos do governo. O confronto entre despesas não financeiras e aquelas destinadas ao serviço da dívida torna-se objeto de ampla cobertura da mídia, repercutindo as posições dos credores. São públicas as pressões e demandas por reduzir os gastos sociais do governo. Os interesses que as exercem se enquadram à perfeição nas proposições opcionais caricaturadas ao final do parágrafo anterior. Reconhecem que um dos eixos da política social do atual governo é a forte transferência de renda, mediante benefícios previdenciários, assistenciais e o Bolsa Família, para os segmentos de base da nossa estrutura social. E vêem nisso fonte de desequilíbrios e insustentabilidades fiscais (colocando em risco o serviço da dívida pública), sem se dar conta das conseqüências sociais e civilizatórias de uma brusca redução ou interrupção desses fluxos. Defendem a não recuperação do salário mínimo ou que os seus eventuais aumentos não sejam transmitidos aos benefícios que conseguiram reduzir a ignominiosa concentração na distribuição pessoal dos rendimentos. Advogam elevar a desvinculação das receitas da União, penalizando fortemente as áreas de saúde, educação, previdência e assistência e programas socialmente transformadores, como reforma agrária, Pronaf, saneamento e habitação popular.

Assim fazem, minimizando os riscos sociais implícitos em tais propostas e deixando de projetar as inevitáveis conseqüências dessas opções, entre os quais se pode lembrar o clima de insegurança pública e de violência no qual vivemos. Desconsideram os bloqueios à mobilidade social ascendente, estabelecidos nas últimas décadas, causa provável para o fato de milhões de brasileiros terem migrado para países desenvolvidos (parte majoritária vivendo na clandestinidade) e para a expansão desenfreada do crime, organizado ou não. Reclamam das modestas taxas de crescimento da economia nacional (em 2005, nas Américas, foi maior apenas que a do Haiti) e não estabelecem as relações entre concentração de renda e riqueza, desemprego, esterilização financeira, insuficiente investimento governamental e baixo crescimento.

Há de se ter em conta que a extrema desigualdade social hoje existente foi construída com método e determinação, não se tratando apenas de difícil herança colonial, do latifúndio ou da escravidão. O fato de sermos um dos campeões mundiais da desigualdade deve nos levar a questionar sobre o que foi feito nos últimos setenta anos, há um quarto de século, durante a década passada, no ano findo, ontem e o que será feito hoje para contrariar as tendências iníquas e os processos produtores de desigualdades. Quais as opções e as omissões praticadas em passados diversos que

---

5. NELSON, Michael. A Presidência e o Sistema Político Americano. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1985, p. 619-20.

respondem pelo quadro atual de iniquidades? Não eram opções inevitáveis; muitos países fizeram escolhas distintas, e agora ficamos a olhar para eles com uma certa cobiça.

Estamos conhecendo importantes avanços em nossa política social. Eles são responsáveis por alterações nas condições de existência de muitas dezenas de milhões de brasileiros miseráveis e pobres, contribuindo, ademais, para aumentar o faturamento e a lucratividade de muitas empresas. Experimentamos um processo inédito de promoção de acesso ao sistema bancário e ao crédito (financiamento ao consumo e, também, à produção familiar). Presenciamos uma igualmente inédita expansão de serviços odontológicos para a população pobre desse país e da eletrificação rural e de pequenas comunidades interioranas. As ações afirmativas ganham volume e extensão, ao mesmo tempo em que a cultura nacional passa por vigorosa dinamização. Depois de décadas, o país volta a contar com uma política habitacional dirigida para as parcelas de menor renda e vê a indústria da construção civil ganhar novo ímpeto, com todos os benéficos efeitos de encadeamento que traz.

Contudo, problemas persistem, alguns se tornaram mais graves, outros ganharam em complexidade, novos surgiram. Os desafios e as exigências são crescentes. Nos textos que vêm a seguir, alguns desses problemas serão evidenciados e analisados, e propostas apresentadas para os seus respectivos enfrentamentos. Deve-se ter sempre em conta que o melhor momento para enfrentar qualquer problema é ao seu nascedouro, quando, ainda fraco, demanda poucos recursos ou esforços para a sua superação. Com o tempo crescem, tornam-se mais exigentes, fortes e, no limite, insuperáveis. Apesar do dito popular, o que não tem solução (no momento), solucionado não está.

## **2 SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO: POSSÍVEIS EFEITOS BENÉFICOS DE UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO E DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO SALÁRIO MÍNIMO**

**José Celso Cardos Jr.\***

**Roberto H. Gonzalez\***

Na literatura econômica, não existe consenso teórico nem evidência empírica definitiva sobre a complexa relação que em cada sociedade se estabelece entre salário mínimo e mercado de trabalho. Não obstante, há cerca de uma década (ou pelo menos desde que o país reconquistou certa estabilidade monetária), o debate sobre o papel do salário mínimo na sociedade brasileira – em suas várias dimensões – recrudesciu. Mas ainda paira no ar certa frustração de expectativas porque, com a mesma rapidez com que os debates em torno desta questão são anualmente retomados, eles também se dissipam velozmente depois de maio (mês em que, tradicionalmente, se promove o seu reajuste anual), sem que nenhuma resolução política mais duradoura tenha sido tomada, além é claro daquela pertinente à definição de um novo valor anual de referência nacional.<sup>6</sup>

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, josecelso.cardoso@ipea.gov.br, roberto.gonzalez@ipea.gov.br.

6. Cabe lembrar que desde 1997 o reajuste anual do salário mínimo é uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, não havendo nenhuma regra explícita nem índice de preços predefinido para indexação.

De todo modo, o atual governo trouxe para seu centro decisório (notadamente para o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) parte dos segmentos sociais que sempre defenderam a posição de que o salário mínimo deveria ser objeto explícito e ativo de política pública, indo, portanto, na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental neste campo. Isso se manifesta na trajetória de queda sistemática do seu poder aquisitivo real, desde pelo menos o início dos governos militares, queda esta somente estancada (mas não totalmente recuperada) a partir de 1995. Este fator deve ter contribuído, recentemente, não só para o acirramento do debate público sobre o tema, mas também pela instituição – via Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005 – de uma Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um Programa Nacional de Fortalecimento do Salário Mínimo.

No entanto, além do intenso debate teórico e político que está sendo travado no interior desta Comissão (fato em si mesmo benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única resolução prática tomada a respeito do salário mínimo foi a fixação de novos valores de referência nacional que incorporaram ganhos reais de algo como 7,9% em 2005 e 13% em 2006, fazendo os valores nominais saltarem, respectivamente, para R\$ 300,00 e agora para R\$ 350,00.<sup>7</sup>

Não obstante as dificuldades políticas para se consolidar um programa minimamente consensual de fortalecimento do salário mínimo, tal qual prevê a referida Comissão, há elementos teóricos e empíricos suficientes para sustentar as posições daqueles atores sociais que defendem a criação de uma Política Nacional de Revalorização do Salário Mínimo, superando os limites da visão fiscalista até então dominante tanto no debate intragovernamental como naquele conduzido pela mídia. Desde a perspectiva analítica aqui pleiteada, a questão do salário mínimo numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire caráter vital que ultrapassa a mera dimensão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se se justifica a instauração de políticas governamentais ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho, mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população ocupada, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial.<sup>8</sup>

Em outras palavras, a construção de uma Política de Revalorização do Salário Mínimo é meritória, no contexto brasileiro, porque envolveria ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal. Apesar de

---

7. Estimativas referentes ao ganho real anual foram fornecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

8. Estimativas feitas por Montagner (2005) com base em informações da Pnad/2003 dão conta de que algo como 30% da população brasileira seja de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o salário mínimo, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob abrigo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/LOAS, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do salário mínimo oficial. A respeito, ver MONTAGNER, P. "O salário mínimo e a dinâmica social". In: BALTAR, P.; DEDECCA, C; KREIN, J. D. (orgs.) *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas-SP: Unicamp/Instituto de Economia, 2005.

complexa, e considerando ainda o espaço limitado que esta nota possui para tratar do tema, é uma discussão por demais importante – na conjuntura atual – para não ser aqui um pouco mais explorada.

## 2.1 SALÁRIO MÍNIMO, NÍVEL DE OCUPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do salário mínimo teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do salário mínimo (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral no qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do salário mínimo.<sup>9</sup> Exemplificando: é de se esperar que num contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis nas estruturas de custos das empresas e famílias do que em contextos de retração das atividades econômicas.<sup>10</sup>

Assim sendo, aumentos reais de salário mínimo poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chave da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como há indicações de que o aumento real do salário mínimo não informalize as relações de trabalho.<sup>11</sup> Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado, como também as remunerações de base do mercado informal.<sup>12</sup> Em ambos os casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repases automáticos), ela funcionará indireta e diferidamente no tempo como espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independentemente disso, também em ambos os casos, é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra alguma redução na enorme heterogeneidade do leque de remunerações.<sup>13</sup>

---

9. Esta advertência de cunho metodológico é pertinente, porque muitos estudos empíricos em torno desta questão simplesmente esquecem este detalhe, extraindo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

10. A menção também às famílias é importante, porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do salário mínimo são domésticas em residências particulares.

11. Isso pode não ser verdade no que se refere ao emprego doméstico assalariado, tal qual ficou demonstrado em 2004, quando este tipo de ocupação cresceu 5,9% na categoria sem carteira, retraindo-se em 0,2% na categoria com carteira (saldo líquido de + 4,2% em relação a 2003).

12. O emprego doméstico pode novamente ilustrar a questão, pois, embora tenha crescido na categoria sem carteira, o fez tendo como base de remuneração o salário mínimo oficial.

13. De fato, em uma ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil e Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre salário mínimo e demais salários da economia, como também entre salário mínimo e melhoria da distribuição de renda. A respeito, ver CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. "Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil: uma resenha da literatura". In: LISBOA, M.; MENEZES-FILHO, N. (orgs). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.

No contexto brasileiro dos últimos dois anos, esta conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram *majoritariamente* positivas com relação às perspectivas de recuperação econômica e crescimento mais sustentável no futuro imediato. Isso parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e àqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletroeletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não-durável, como têxtil, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.

## 2.2 SALÁRIO MÍNIMO E NÍVEL GERAL DE PREÇOS

Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do salário mínimo sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita acima: qualquer impacto que se venha a obter é *contexto-dependente*. Em outras palavras, um aumento real de salário mínimo apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase-plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*), mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado, devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito acima, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até um certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas.

Esta combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente, pois os aumentos reais do salário mínimo se deram *em simultâneo* à queda da inflação esperada e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenham contribuído para a política de juros altos do período.<sup>14</sup>

---

14. Com respeito à relação entre salário mínimo e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe passou de 18,9% ao ano em 2002 para 8,7% em 2003, 9,3% em 2004 e 2,9% no acumulado de 2005, segundo dados do Bacen (Indicadores de Conjuntura). No mesmo período, o salário mínimo teve sucessivos aumentos reais, da ordem de 1,4% em 2002, 0,5% em 2003, 2,2% em 2004, 7,9% em 2005 e 13% em 2006, segundo informações do MTE. Acerca da relação entre salário mínimo e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais supracitados para o salário mínimo ocorreram em um ambiente macroeconômico no qual *"salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais"* (JACOB, C.; ALMEIDA, J. S. G. *Endividamento e Resultado das Empresas Industriais no Terceiro Trimestre de 2005*. São Paulo-SP: IEDI, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, *"observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%)"* (JACOB; ALMEIDA, 2005).

### 2.3 SALÁRIO MÍNIMO, COMBATE À POBREZA E BEM-ESTAR SOCIAL

A terceira dimensão relevante de análise reporta-se aos impactos propriamente sociais decorrentes de aumentos reais do salário mínimo. Como dito acima, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do salário mínimo não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado. Evidente que nesta hipótese otimista, aumentos reais de salário mínimo converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por esta política de revalorização. Além destes, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/Loas), já que para todas estas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o salário mínimo como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da seguridade social.

Na literatura nacional sobre o assunto, é dominante a bibliografia que comprova a correlação positiva entre aumentos reais do salário mínimo e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um membro recebendo benefícios da seguridade social vinculados ao salário mínimo.<sup>15</sup>

### 2.4 SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Associado aos impactos sociais apontados acima, haveria uma quarta dimensão necessária de análise, ligada aos impactos de ordem propriamente regional (estaduais e municipais), proveniente de aumentos reais do salário mínimo. Esta é uma dimensão particularmente importante no caso brasileiro, pois o salário mínimo constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego, representa parte importante de uma estratégia eficaz de combate às desigualdades territoriais de renda. Evidente que a isto deveriam acoplar-se outras políticas de desenvolvimento local, inclusive para garantir que impactos territoriais decorrentes de aumentos reais de salário mínimo possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Porém, na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial-local, os benefícios da seguridade social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional, têm cumprido papel extremamente

---

15. Em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do salário mínimo. Ancorado nestes estudos, concluiu que: "O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que a Previdência Social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares." (p. 105). Para mais detalhes, ver PAES, E. Salário Mínimo: combatendo desigualdades. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 2002. Estes mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, entre tantos, apenas três: /) CAMARANO, A. A. (org.) Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60. Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2004; ii) DAIN, S.; LAVINAS, L. Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero. Rio de Janeiro-RJ: FASE, 2005; e iii) DELGADO, G.; THEODORO, M. "Desenvolvimento e Política Social". // JACCOUD, L. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília-DF: Ipea, 2005.

relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo locais. Em muitos casos, mais precisamente em 3.773 municípios, de 5.561 existentes no Brasil em 2003 (68% do total),<sup>16</sup> o montante transferido monetariamente em nome da seguridade social (aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais e seguro-desemprego) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da seguridade social (e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao salário mínimo) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

## 2.5 SALÁRIO MÍNIMO E FINANÇAS PÚBLICAS

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do salário mínimo sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Estas duas dimensões do problema caminham juntas e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de uma análise mais isenta e precisa do assunto.

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nas contas propriamente sociais (previdência, assistência e seguro-desemprego), mas também o peso destes aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos destes gastos associados a aumentos reais do salário mínimo, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), haveria que se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do salário mínimo que, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade intrínseca da estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.<sup>17</sup>

Em suma, das observações relativas a esta última (mas não menos importante) dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro que tais observações relativizam a visão em voga acerca do suposto “déficit explosivo da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego

---

16. Ver MONTAGNER, P. *op. cit.*, p. 53.

17. Tais fontes compõem o negligenciado Orçamento da Seguridade Social, que, entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a CPMF. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação de Recursos da União), com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a CPMF.<sup>18</sup> Segundo que, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os investimentos (comprometendo produto, renda e emprego) e os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do salário mínimo.<sup>19</sup>

## CONCLUSÃO

Nesta nota, a partir do debate conjuntural sobre salário mínimo e mercado de trabalho, fez-se uma discussão acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de valorização real e de fortalecimento institucional do salário mínimo poderia ter na sociedade brasileira. Em síntese, o conjunto de argumentos acima levantados encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos dois anos (2004 e 2005), prevendo-se para 2006 repetição das mesmas condições. Realmente importante parece ter sido a incorporação, pelo sistema econômico como um todo, dos aumentos reais do salário mínimo no biênio 2004-2005.

É claro que uma política desta natureza deveria buscar, em primeiro lugar, o fim dos reajustes anuais erráticos, pois estes tanto aumentam a incerteza do ambiente econômico como podem comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas.<sup>20</sup> Em segundo lugar, conferindo ao sistema econômico dose maior de previsibilidade e de sustentabilidade ao longo do tempo, é bem provável que uma política nacional de recuperação real do salário mínimo tenha de estar de alguma maneira atrelada à evolução do PIB real, tal qual sugerido nos capítulos sobre previdência e assistência social neste mesmo documento.

De qualquer modo, o fato relevante é que, estando o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, os aumentos reais do salário mínimo no biênio 2004-2005 puderam ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, em 2005, de um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais.

---

18. Para acompanhamento sistemático acerca destas questões, ver IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*. acompanhamento e análise, vários números, especialmente os capítulos referentes à Seguridade Social e à Previdência Social.

19. A comprovação empírica deste argumento pode ser vista em pelo menos dois trabalhos recentes: i) ARAÚJO, E. A. *As Contribuições Sociais no Brasil Pós CF/88*. contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos? Rio de Janeiro-RJ: mimeo, 2005; e ii) CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. *Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal no Período 1995/2002*. Brasília-DF: STN, no prelo, 2006.

20. Especialmente as políticas sociais de corte federal que usam o salário mínimo como piso e/ou indexador de seus benefícios (previdência social, assistência social e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o salário mínimo como piso e/ou indexador salarial local.

### 3 PREVIDÊNCIA SOCIAL E REFORMAS

Guilherme Costa Delgado\*

#### INTRODUÇÃO

O debate público, manifesto por sucessivas reportagens, balanços e análises conjunturais, vem apontando para uma suposta inevitabilidade de uma nova Reforma da Previdência, em 2007. Argumenta-se, ora sob a ótica da justificção demográfica, ora sob o critério estritamente orçamentário, para o perigo de certa explosão fiscal, oriunda do crescimento das “necessidades de financiamento” do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), para o que recomendam mudanças nas regras da Previdência e da Assistência Social, com o objetivo explícito de restringir direitos ou expectativas de direitos sociais. No rol das “reformas” em cogitação destacam-se as seguintes mudanças do sistema de seguridade social brasileiro, que praticamente levariam à desconstrução completa daquilo que é a essência do mesmo – o orçamento da seguridade social, assegurando recursos aos direitos sociais:

- 1) Desindexação do salário mínimo do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais.
- 2) Desconstitucionalização das regras da seguridade social, especialmente das vinculações orçamentárias, a exemplo dos três principais tributos (Cofins, CPMF e CSLL).
- 3) Elevação do limite de idade para aposentadoria para 65 anos homem e 63 anos mulheres.
- 4) Redução para até três ou até cinco salários mínimos do teto de contribuição compulsória no RGPS.

Essas propostas não estão formalmente apresentadas no Congresso da maneira aqui exposta. Circulam em diferentes cogitações, declarações ou documentos de assessoria, em caráter preliminar. A evidência pública da discussão torna desnecessário nominar autores.

Essa agenda negativa (no sentido das regras vigentes) de reformas – confronta-se por outro lado, com a situação atual e concreta do sistema de seguridade social, especialmente do RGPS, que se defronta com vários problemas de gestão para atendimento dos segurados e beneficiários atuais. Por outro lado, há outro problema, que é forte desafio para o futuro (2010 até 2050), qual seja a necessidade de prover atendimento às populações hoje excluídas da Previdência e da Assistência Social, e que certamente precisariam ser socorridas nas situações de risco social (idade avançada, invalidez, morte, reclusão, doença etc.), mas ainda não encontraram lugar nos sistemas de seguro social da atualidade. Recorde-se que a função ou finalidade precípua da Previdência Social é a proteção dos cidadãos em situação de risco, sendo a sustentabilidade fiscal do sistema condição mediadora.

Observe-se, por seu turno, que a agenda de “reformas” da seguridade social pode ser lida de três maneiras: *i*) na linha desconstrutiva das regras constitucionais hoje existentes, sob alegação da sua insustentabilidade fiscal; *ii*) na linha ora perseguida pelo governo da melhoria de gestão do sistema de direitos constitucionais hoje

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, guilherme.delgado@ipea.gov.br.

existentes, com mudanças normativas de caráter infraconstitucional e administrativo, susceptíveis de melhorar a eficiência do atendimento e do financiamento; e *iii*) na linha das mudanças de longo prazo do sistema de seguridade, devidamente provisionado de recursos fiscais, com vistas a atender à parcela da população que se encontra dele excluída e é por isso vulnerável aos riscos sociais. Vamos, nas seções 3.1, 3.2 e 3.3 a seguir, tecer considerações sobre cada uma dessas reformas em conjectura. A síntese conclusiva, sugere linha de reforma sem desconsiderar, no devido contexto, as adaptações demográficas ora em discussão na mídia (limite de idade para aposentar-se).

### 3.1 SUSTENTABILIDADE FISCAL DO RGPS NO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL

Do ponto de vista estritamente previdenciário, as propostas de desindexação do salário mínimo dos benefícios, elevação imediata do limite de idade para aposentadoria (65 anos) e desvinculação das contribuições sociais da seguridade social não se explicam por critérios de justiça distributiva. Nenhum dos seus defensores invocou tal princípio. Ao contrário, o móvel dessas proposições é sempre a tese da insustentabilidade fiscal do sistema de benefícios do RGPS, que supostamente caminharia para insolvência, mantidas as regras atuais. Essa hipótese, contudo, não obstante subjacente às propostas, fortemente questionáveis sob enfoque do direito social, nunca foi demonstrada tecnicamente. Igualmente não demonstrada é a assertiva de que essas propostas resolveriam o decantado déficit explosivo do RGPS. Infelizmente, neste campo sobram declarações, frases de efeito e fetiches ideológicos, e escasseiam estudos fundamentados.

Eximimo-nos de comentar a proposta de redução do limite de contribuição no RGPS, até porque essa é sem fundamento lógico do ponto de vista do equilíbrio fiscal ou da redução do déficit de caixa previdenciário, mas ao contrário um fator de agravamento apreciável do desequilíbrio, em razão do corte de parte substancial da Contribuição de Empregados e Empregadores.

Observe-se que as trajetórias da arrecadação líquida e da despesa com benefícios do RGPS evoluíram no período 1995-2005 para a criação de uma “necessidade de financiamento” (ver tabela 1) de praticamente zero no primeiro ano para 1,93% em 2005.

Há duas dinâmicas, inteiramente distintas, para explicar a evolução dessa necessidade de financiamento, suportada pelas contribuições sociais da seguridade social. É necessário explicar as causalidades para sobre elas atuar sem perder de vista as funções e finalidades do RGPS e da seguridade social de forma mais geral, explorando cenários prospectivos de sua sustentabilidade.

TABELA 1

#### Despesa e receita líquida do RGPS e necessidade de financiamento com % do PIB

Anos	Receita líquida de contribuições previdenciárias	Despesa com beneficiário	Necessidade de financiamento
1995	4,93	4,99	0,06
1996	5,18	5,23	0,04
1997	5,07	5,43	0,36
1998	5,10	5,88	0,78
1999	5,04	6,01	0,97
2000	5,06	5,97	0,91
2001	5,21	6,28	1,07
2002	5,28	6,54	1,26
2003	5,19	6,88	1,70
2004	5,30	7,11	1,81
2005	5,57	7,50	1,93

Fonte: INSS – SCN/IBGE.  
Elaboração: SPS/MPS.

### 3.1.1 Dinâmica da despesa do RGPS

Do lado da despesa há três determinantes de sua evolução que a explicam quase integralmente: *i*) a evolução demográfica do estoque de benefícios em manutenção a cada ano, dadas as regras atuais; *ii*) o crescimento em termos reais do “preço”<sup>21</sup> desses benefícios; e *iii*) as decisões judiciais terminativas que geram pagamentos de precatórios no sistema. Estes três fatores explicativos do gasto previdenciário precisam ser explicitados formalmente, em face da grande relevância que ocupam na discussão política. Escrevendo essa relação em termos algébricos, temos a seguinte equação:

$$\frac{\Delta B_t}{B_{t0}} = \left[ \left( \frac{\Delta \text{Estoque } B_t}{\text{Estoque } B_{t0}} \right) \cdot \frac{\bar{P}_t}{P_0} + \left( \frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}} \cdot \frac{B_{w0}}{B_{t0}} \right) \right] + \left[ \frac{\Delta d}{B_{t0}} \right]$$

Em que:

$B_t$  e  $B_{t0}$  são os valores das despesas totais com benefícios no ano  $t$  e no ano zero, respectivamente, devidamente deflacionados.

Estoque é uma variável de quantidade física de benefícios em manutenção no sistema em cada momento do tempo, ponderada pelos seus preços médios  $\frac{P_t}{P_0}$ .

$\frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}}$  é a variação real do salário mínimo nos dois momentos do tempo, ponderada pela proporção  $\frac{B_{w0}}{B_{t0}}$ , que indica a participação dos benefícios do salário mínimo no total dos benefícios.

$\frac{\Delta d}{B_{t0}}$  é o incremento em termos reais da despesa decorrente dos precatórios assumidos durante o ano fiscal.

Considerando apenas as duas variáveis previsíveis mais relevantes – evolução do “estoque” e evolução do “salário mínimo” –, temos forte evidência empírica de que elas são responsáveis cumulativamente, no período considerado (1995-2005), pelo incremento real da despesa ao redor de 8,0% a.a. Observe-se que de 31/12/1995 a 31/12/2005 o Estoque de Benefícios Emitidos pelo RGPS variou de 14.507,2 mil para 21.149,6 mil, portanto com crescimento decenal de 45,8%, que corresponderia a um crescimento médio anual de 3,8%. Essa trajetória de 1995 a 2005 reflete essencialmente uma dinâmica de maturação do seguro social de pessoas com direito adquirido no período, mas que ingressaram no mercado de trabalho na década de 1970, quando cresceu fortemente o emprego formal (ver tabela 1).

No mesmo período (1995-2005), o salário mínimo variou de R\$ 100,00 em maio de 1995 para R\$ 300,00 em maio de 2005, que em termos reais representaria incremento de 60%, ou crescimento médio anual de 4,8% (ver tabela 2).

Observe-se que na década referida o reajuste cumulativo do salário mínimo é de 200% em termos nominais (100 para 300 Reais) e de 60% em termos reais, que

---

21. Os benefícios previdenciários são reajustados por lei uma vez ao ano, repondo-se o seu poder de compra pela variação do INPC (no período). Mas os benefícios do salário mínimo, por critério constitucional, seguem outra norma, qual seja o Índice de Reajuste do Salário Mínimo.

corresponderia a um reajuste médio anual próximo a 5%. Essa taxa sobe fortemente em 2006 (eleva o crescimento médio 1995-2006 para 81%), devido ao reajuste de 13% concedido em maio de 2006. Se considerarmos apenas o período 1995-2005, temos, pois, impacto médio do salário mínimo na despesa do RGPS ao redor de 4% (1,05 *versus* 1,34, pois 0,34 é o fator da ponderação das despesas atuais na despesa total com benefícios), (ver dados sobre o salário mínimo na tabela 2).

Deve-se ponderar, por outro lado, sobre o caráter errático e desproporcional da evolução do salário mínimo no período (tabela 2), com mudanças expressivas em alguns anos da série, com picos (21% em 1995, 11,3% em 2001 e 13% em 2006) e vales (-4,5% em 1996, 0,2% em 1997 e 0,5% em 2003). Isto é fator de desestabilização da política fiscal, previdenciária e trabalhista que precisa ser corrigido.

Recorde-se que, além da contribuição do salário mínimo, há os cerca de quatro pontos percentuais do crescimento da Despesa, de forma mais estável, que advém do crescimento físico do estoque de benefícios em manutenção no período. Esse crescimento, fruto do requerimento de benefícios pelos segurados do sistema, apresenta trajetória nos últimos 25 anos (ver tabela 3), em torno desse patamar (4%). Reflete primordialmente variáveis demográficas e secundariamente regras previdenciárias. A demonstração desta afirmativa não cabe no escopo deste texto. Mudanças de gestão no sistema podem reduzir essa taxa, mas não se deve esperar alterações substanciais para baixo, neste patamar, devido à natureza essencialmente demográfica dos riscos sociais na população segurada que a evolução do estoque de benefícios em manutenção reflete.

### 3.1.2 Evolução da arrecadação e potencial de ampliação

A evolução da arrecadação previdenciária recolhida na Contribuição de Empregados e Empregadores à Previdência Social segue outra dinâmica, muito distinta das despesas. Depende fundamentalmente da evolução do emprego formal (trabalhadores com carteira mais “autônomos contribuintes” e “empregadores contribuintes”) e da taxa de remuneração desses segurados, cujos determinantes mais gerais estão no nível da política macroeconômica. A trajetória recente dos contribuintes à Previdência não é favorável (ver tabela 4), à exceção do pequeno período 2004-2005, em que de fato há certa recuperação do emprego formal, com imediata repercussão na arrecadação. Na década de 1990, a Previdência perde apreciável massa de contribuintes – menos onze pontos percentuais – (ver tabela 2).

Além da massa salarial no setor formal da economia, outra variável que tem efeito importante sobre a arrecadação é o estoque da Dívida Ativa, visto sobre o enfoque de dois fluxos relevantes: *i*) a proporção desse estoque que é recuperada no ano sob a forma de créditos recebidos por via judicial e/ou de acordos; e *ii*) a elevação do fluxo anual de adimplência, relativamente ao pagamento devido no ano fiscal da Contribuição de Empregados e Empregadores (isso reduz o acréscimo da Dívida Ativa no ano).

Há evidências de uma elasticidade – arrecadação/PIB ao redor de 2,0 no período 1995-2005 (ver tabela 4 anexa). Este resultado reflete dinâmica virtuosa, ainda que modesta, do crescimento do emprego formal, aliado à redução da sonegação e maior recuperação dos débitos privados da Dívida Ativa. O crescimento da arrecadação líquida no período 1995-2005 é de 50,2%, enquanto o crescimento cumulativo do PIB

é de 24,41% e o incremento da Despesa é de 102%. A resultante dessa discrepância de trajetórias (Receita, Despesa e PIB) teria de gerar o surgimento e ampliação da necessidade de financiamento<sup>22</sup> (ver Evolução da Dívida Ativa na tabela 6).

Trajetórias de crescimento econômico na faixa dos 4% a 5% ao ano do PIB são virtuosas no sentido de sustentar melhoria de arrecadação, não apenas da Contribuição de Empregados e Empregadores, como das demais Contribuições do Orçamento da Seguridade, na proporção do dobro da variação do PIB.

Isso posto, pode-se inferir da relação PIB – receita líquida previdenciária que, com crescimento mínimo de 4,0%, garantir-se-ia certa estabilidade na “necessidade de financiamento” do RGPS, mantido o patamar atual de evolução da Despesa. Isso significa uma “necessidade de financiamento” em torno de 2% a 2,5% do PIB, mantida a trajetória atual de crescimento da Despesa (cerca de 7,3% a.a.) e igual nível da arrecadação líquida.

Esclareça-se por oportuno que esse nível de necessidade de financiamento não deve criar déficit público (variação líquida no estoque da dívida pública), visto que a expectativa de crescimento das Contribuições Sociais – Cofins, CPMF e CSLL – tem tido no período recente o mesmo efeito virtuoso da Contribuição de Empregados e Empregadores, progredindo quase o dobro da taxa de crescimento do PIB.

Do exposto, conclui-se que não há tendência endógena e irreversível à elevação da necessidade de financiamento do RGPS, como argumentam os defensores da tese do déficit explosivo.

Por outro lado, há que monitorar com cuidado as duas variáveis-chave da Despesa Previdenciária – o estoque de benefícios e a taxa de reajuste do salário mínimo. Por seu turno, a melhoria na eficiência arrecadadora, combinada com uma gestão mais austera da Dívida Ativa Previdenciária, são procedimentos de administração que dependem da regulamentação infraconstitucional, provavelmente com efeitos fiscais mais seguros que uma reforma constitucional desconstrutiva da seguridade social.

Obviamente, todo o esforço fiscal e de melhoria do atendimento que se pode esperar do aperfeiçoamento nos métodos de gestão precisa se apoiar em trajetória de crescimento econômico. Sem esta, os problemas do desequilíbrio se magnificam.

### 3.2 MUDANÇAS DE GESTÃO E DE REGRAS ASSOCIADAS À DEMOGRAFIA

Controlar a Despesa Previdenciária pelo lado de variável “estoque de benefícios” – requer restrições muito profundas nas regras de concessão destes benefícios. Isto porque o estoque de benefícios do ano  $t+1$  depende do Estoque em  $t$  (irreversível), das

---

22. A equação que expressa a arrecadação previdenciária, segundo a estrutura institucional descrita nesta seção é a seguinte:

$$A_t = a(n.w)_t + b(DA)_t + \Delta d_t$$

Em que:

$n.w$  é a massa salarial formal no período;

$a$  é a alíquota de contribuição previdenciária;

$DA$  é o valor de Estoque da Dívida Ativa Previdenciária;

$b$  é a proporção de créditos previdenciários recuperados; e

$\Delta d$  é o acréscimo do fluxo anual de adimplência relativamente aos débitos legais do ano fiscal.

concessões de novos benefícios em  $t + 1$  (dependente das regras previdenciárias e da demografia), deduzidas as cessações de benefícios no período (depende essencialmente de fatores médico-demográficos).

Toda a Reforma Previdenciária consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20/1998 e legislação subsequente (em particular a Lei do Fator Previdenciário) é provavelmente responsável pela redução de 1,0 (um) ponto percentual no estoque de benefícios em manutenção no RGPS, cujo crescimento havia se acelerado no imediato período anterior à reforma. Isso ocorrera parcialmente pelo efeito psicológico criado pelo clima de quebra de expectativas do direito então criado (ver comparação do estoque benefícios em manutenção nos períodos 1991-99 e 1999-2004, da tabela 3).

O argumento fiscal estrito, invocado sem outra justificativa, pode, a curto prazo, gerar efeitos adversos à própria tese perseguida pelos fiscalistas. Por isso, a discussão atual sobre elevação do limite de idade para aposentadoria para 65 anos, apresentada em nome do argumento da restrição fiscal, é bastante duvidosa em termos da eficácia imediata.

### 3.2.1 Mudança no limite de idade para aposentadoria

Por outro lado, considerada-se essa tese – limite da idade aos 65 anos para aposentar-se –, sob a justificativa de argumento demográfico, da elevação da expectativa de sobrevivência dos idosos e paralela elevação de proporção de idosos na população e no estoque de benefícios em manutenção, há bases racionais para discussão da reforma.

Observe-se que nos últimos anos houve melhoria apreciável da expectativa de sobrevivência das pessoas com 60 anos ou mais, que passou de 17,7 anos, em 1999, para 20,3, em 2003. A projeção dessa tendência acrescentaria de 3 a 4 anos à sobrevivência dos idosos, por década, até atingir patamar de estabilização ainda não conhecido.

Mas a proporção dos idosos brasileiros no conjunto da população (pessoas com 60 anos ou mais), mesmo com toda a evolução recente da expectativa de sobrevivência, ainda é muito baixa em comparação internacional – 8,4% da população total, em 2005, segundo o IBGE. Esse perfil é completamente distinto do padrão europeu atual – ao redor de 20 a 26% –, ou norte-americano – em torno de 17% – (ver dados comparativos para nove grandes países em população e/ou território na tabela 9). Segundo as últimas estimativas publicadas pelo IBGE, com base no Censo de 2000, as proporções de idosos na população de 2005 a 2050 são as seguintes: 2005: 8,4%; 2010: 9,5%; 2020: 12,6%; 2030: 16,01%; 2040: 19,3% e 2050: 21,9%.

As projeções para o futuro (2050) indicam tendência de que até lá o Brasil terá alcançado o limite inferior de proporção europeia atual (ver tabela 5).

Assim, mudança do limite de idade que se justifique em termos demográficos deve considerar o perfil etário brasileiro e sua dinâmica de longo prazo, que não muda de forma explosiva, nem abrupta, mas perfeitamente coerente com regra de transição de longo prazo. Com base nesse padrão, poder-se-á estabelecer para 2020, por exemplo, regra de 65 anos para homens e 60 para mulheres, como idade mínima de aposentadoria, trazendo-a do futuro ao presente numa conversão ao estilo *pro rata tempore*.

### 3.2.2 Reforma na gestão previdenciária

Por seu turno, os problemas de gestão previdenciária e as regras infraconstitucionais de acompanhamento do sistema contêm potencial de melhoria da Previdência Social não desprezíveis, com resultados favoráveis também para a eficiência do gasto e da arrecadação.

A atual direção do Ministério da Previdência concentra esforços, com sucessos já revelados, na melhoria do atendimento ao público, com o objetivo explícito de facilitar e atender melhor (sem filas) o público segurado. Por sua vez, a realização oportuna e planejada do Censo dos Beneficiários, cancelou, numa primeira amostra de 2,4 milhões, algo como 120 mil benefícios irregulares – podendo atingir até o final do ano proporção de cerca de 5% de cancelamentos irregulares do estoque total de benefícios em manutenção. Uma segunda etapa (do Censo), envolvendo mais de 14 milhões de benefícios está em curso e já revela comportamentos aparentemente mais austeros do público na comunicação de benefícios cessados (por exemplo, morte do beneficiário). Essas mudanças de gestão requerem sistemática realização da pesquisa aplicada no sistema previdenciário, tarefa em que o Ipea, em Brasília, colabora fortemente com o Ministério da Previdência.

Mudanças importantes ainda estão em curso, relativamente à reformulação dos benefícios por incapacidade (auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez), na legislação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas (Simples); da inclusão previdenciária de micro-empresendimentos com faturamento até 36 mil Reais por ano – que devem facilitar a filiação previdenciária.

Há por último um problema grave de gestão da Dívida Ativa Previdenciária, provavelmente a ser transferida à nova Secretaria da Receita do Brasil. Essa gestão poderia melhorar fortemente, com providências de alteração do rito processual fiscal-previdenciário, para inibir a ainda vultosa prática da sonegação de Contribuições (ver tabela 10, Evolução da Dívida Ativa).

Todas essas providências são coerentes com melhoria geral na eficiência do atendimento e do gasto previdenciário. Essas medidas, com o auxílio de uma política mais estável de administração do salário mínimo, relacionada ao incremento do PIB, contribuiriam com grande eficácia para equacionar o perfil de longo prazo da “necessidade de financiamento” do sistema. Observe-se que a taxa de incremento real do salário mínimo é variável-chave para a gestão fiscal do sistema e, como demonstrado, este poderia crescer no entorno do incremento do PIB, sem provocar problemas de financiamento.

### 3.3 REFORMA PARA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

O Sistema Previdenciário Brasileiro, do qual o RGPS é o pilar central, sofre desde o início dos anos 1990 de um problema grave de desfiliação, em conseqüências do aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho. A perda de contribuintes desde 1980 até 2003, somente estancou a partir de 2004. A proporção da População Economicamente Ativa (PEA) contribuinte em datas determinadas, revela em 2000 percentual de 41,8% contra proporção de 55,6% em 1980, que é uma data expressiva

pelo fato de corresponder ao momento final da expansão significativa do emprego formal na economia brasileira (ver tabelas 2 e 3).

Também expressivo no mercado de trabalho é o peso da PEA informal – ao redor da metade (tabela 3), não segurada pelo RGPS ou por qualquer outro sistema previdenciário.

Esta realidade do mercado de trabalho brasileiro, cadente em termos de filiação previdenciária, precisa ser revestida, sob pena de condenar a população não segurada à quase completa desproteção no futuro. É verdade que uma parte desses 48,2 de PEA (ver tabela 3) não segurada, é atendida pelo benefício assistencial [Benefício de Prestação Continuada a Idosos (65 anos) e Inválidos, com renda *per capita* de ¼ do sm].

TABELA 2

**Setor formal do mercado de trabalho conforme diferentes critérios previdenciários**

(Em % da PEA)

<b>Setor Formal 1 (contribuintes da Previdência)</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
1. Empregados com carteira assinada	43,8	42,1	30,9	29,5
2. Autônomos contribuintes	6,6	6,0	4,3	2,9
3. Funcionários públicos contribuintes	3,4	2,9	4,8	6,0
4. Empregadores contribuintes	1,8	2,5	1,8	2,2
<b>Subtotal (1+2+3+4) – Setor Formal 1 (contribuintes da Previdência)</b>	<b>55,6</b>	<b>53,5</b>	<b>41,8</b>	<b>40,6</b>
5. Segurados especiais potenciais	–	–	9,3	8,9
<b>6. Subtotal (subtotal 1 + item 5) segurados da Previdência</b>	<b>55,6</b>	<b>53,5</b>	<b>51,1</b>	<b>49,5</b>

Fonte: Censo Demográfico do IBGE (1980, 1991 e 2000) e Pnad-IBGE (2004).

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 3

**Setor informal (não segurado pela Previdência)**

(Principais categorias em% da PEA, 2004)

	<b>Total %</b>	<b>H</b>	<b>M</b>
1. Trabalhadores por conta-própria não-agrícolas e não-contribuintes	11,8	8,1	3,7
2. Desempregados procurando emprego	8,9	5,0	3,9
2.1 Outros procurando emprego sem contribuir com a Previdência	6,0	3,7	2,3
3. Trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho	21,5	11,3	10,2
3.1 Rurais (3,44)			
3.2 Urbanos (18,01)			
<b>Subtotal (1+2+3) não segurados</b>	<b>48,20</b>	<b>28,1</b>	<b>20,1</b>

Fonte: Censo Demográfico do IBGE (1980, 1991 e 2000) e Pnad-IBGE (2004).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Porém, o sistema previdenciário socorre a população em várias outras situações de risco social – doença, morte, maternidade, reclusão, assistência à família etc. –, que estão fora de alcance dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social.

A reforma por inclusão é um desafio não apenas do sistema previdenciário. Uma parte desse desafio pode ser respondida pelo crescimento econômico que leve a uma melhoria nos níveis de ocupação formalizada, a exemplo do que ocorreu no biênio 2004-2005. Requereria no mínimo uma década para atingir a situação de 1980. Mas há certamente outro campo importante de mudanças infraconstitucionais, susceptíveis à formalização Previdenciária. São as mudanças de regras, alíquotas e simplificações contributivas que tragam ao sistema parte expressiva do chamado emprego informal – microempreendimento, trabalho doméstico, assalariados sem carteira, desempregados involuntários etc., – principalmente o grupo sob auxílio-desemprego. Algum esforço

neste sentido vem sendo perseguido pelo Ministério da Previdência, mas as mudanças no governo atual (ver mudanças recentes no Estatuto da Microempresa), ainda não produziram resultados. Há uma grande variedade de relações de trabalho “informais”, (ver tabela 7), cujo tratamento em termos previdenciários, visando à sua formalização, requer estudo mais aprofundado do mercado de trabalho.

Não cabe neste texto um comentário mais alongado sobre este assunto, até porque não é este o objetivo. O que cabe ressaltar é a relevância das mudanças econômicas (crescimento) e de relações de trabalho na Previdência, de sorte a elevar significativamente a cobertura do sistema em direção ao trabalho informal – uma malha difusa e até certo ponto precária de relações de trabalho, distinta do assalariamento com carteira, que é relação clássica do RGPS.

## CONCLUSÃO

A agenda de reformas no Regime Geral de Previdência Social ou no Sistema da Seguridade Social de maneira ampla contém identificações de problemas e propostos de mudança que vão da virtual desconstrução do sistema de direitos sociais, erigido a partir da Constituição de 1988, à ampliação desse sistema, com vistas à inclusão do atual setor informal.

As propostas de caráter desconstrutivo (de direitos sociais básicos – salário mínimo e vinculações tributárias, principalmente), utilizam fortemente o argumento do perigo de descontrole da Despesa Previdenciária, para restringir direitos já existentes, e não cogitam a ampliação do sistema. Secundariamente, utilizam o argumento demográfico (limite de idade para aposentadoria elevado para 65 anos) para justificarem-se. Contraditoriamente, também agendam a redução do teto de contribuição ao RGPS, com o que certamente agravariam a situação fiscal.

A análise da situação orçamentária do RGPS revela a necessidade de certo planejamento das decisões de curto prazo (taxa de salário mínimo) e da gestão do sistema de benefícios, com vistas a inibir a aceleração das despesas, acima daquilo que é necessário à garantia de direitos básicos.

Por sua vez, a melhoria da gestão do sistema arrecadador – principalmente no subsistema da “Dívida Ativa” –, combinada com crescimento da economia a um nível de 4 a 5 anos, são suficientes para manter as “necessidades do financiamento” do sistema em patamares ao redor de 2 a 2,5 do PIB. Isto é assimilável dentro da estrutura atual do Orçamento da Seguridade, obviamente sem os desvios e desvinculações cogitados por alguns ou de reduções das contribuições do RGPS.

Mudanças de longo prazo no limite de idade para aposentadoria, justificáveis por razões demográficas, poderiam ser planejadas para 2020, com regra de transição suave, o futuro até o presente (critério *pro rata tempore*), retirando-se da agenda atual certo espantinho de mudanças abruptas – desnecessárias e contraproducentes.

Finalmente, revelamos a situação atual da desproteção previdenciária, em que cerca de 48% da PEA não são segurados do sistema – por terem dele saído recentemente ou nunca nele terem ingressado (novos trabalhadores). Este problema evidencia a necessidade de uma estratégia de filiação, em que certamente o crescimento econômico e a modificação das regras de formalização, ainda restritivas ao setor desprotegido, são fundamentais.

TABELA 4

### Evolução da quantidade de benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social\*, 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Quantidade	14.507.249	15.029.404	15.767.298	16.355.798	16.897.117	17.531.161	17.927.697	18.872.666	19.521.266	20.506.649	21.149.560
Evolução (%)		3,6	4,9	3,7	3,3	3,7	2,2	5,3	3,4	5	3,1

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Obs.:\* Benefícios previdenciários e acidentários. Não estão contabilizados os benefícios assistenciais pagos pelo INSS.

TABELA 5

### Salário mínimo nominal e real, 1995-2006

	Mai/95	Mai/96	Mai/97	Mai/98	Mai/99	Abr/00	Abr/01	Abr/02	Abr/03	Mai/04	Mai/05	Abr/06	
Valor Nominal	100	112	120	130	136	151	180	200	240	260	300	350	
Variação Nom.(%)		42,9	12,0	7,1	8,3	4,6	11,0	19,2	11,1	20,0	8,3	15,4	16,7
Variação Real (%)		21,8	-4,5	0,2	3,4	1,4	5,3	11,3	1,4	0,5	2,2	7,9	13,0

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Deflator utilizado – INPC/IBGE.

TABELA 6

### Benefícios em estoque emitidos pelo Sistema INPS-INSS, 1980-2004

Períodos	Taxa de incremento médio anual					Total de benefícios em estoque
	Tempo de serviço	Idade	Invalidez	Pensão por morte	Auxílio-doença	
1980-1991	6,6	4,9	4,4	6,6	-2,0	<b>4,5</b>
1991-2004	7,1	6,7	1,6	3,5	8,9	<b>4,8</b>
1991-1999	10,2	8,6	0,9	3,7	-1,4	<b>5,1</b>
1999-2004	2,2	3,7	2,7	3,0	25,6	<b>4,2</b>

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Obs.:\* Benefícios previdenciários e acidentários. Não estão contabilizados os benefícios assistenciais pagos pelo INSS.

TABELA 7

### Benefícios em estoque emitidos pelo INSS em cada ano

(Em % de participação no total)

Anos	Tempo de contribuição	Idade	Invalidez	Pensão por morte	Auxílio-doença	Outros	Total
1980	9,76	21,58	16,51	23,06	8,96	20,14	<b>100,0</b>
1991	12,01	22,50	16,25	28,80	4,11	16,34	<b>100,0</b>
1999	17,43	28,53	11,70	25,87	2,44	14,03	<b>100,0</b>
2004	15,84	27,90	10,92	24,49	5,98	14,87	<b>100,0</b>

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Obs.:\* Benefícios previdenciários e acidentários. Não estão contabilizados os benefícios assistenciais pagos pelo INSS.

TABELA 8

### Evolução das despesas com benefícios previdenciários e da arrecadação líquida\*, 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 Σ acumulativo		
Despesa com benefícios previdenciários		73,8	80,4	89,1	99,1	102,9	109,4	116,0	122,9	128,3	135,8	149,2	
(Variação %)			9,0	10,9	11,2	3,8	6,3	6,0	4,4	5,8	5,8	9,9	202,16
Arrecadação líquida**		72,0	78,3	81,1	82,6	82,8	88,5	92,2	94,9	92,4	101,3	110,8	
(Variação %)			8,9	3,5	1,8	0,3	6,8	4,2	2,9	-2,6	16,4	9,4	150,14
Necessidade de financiamento		-1,8	-2,0	-8,0	-16,5	-20,0	-20,9	-23,8	-28,0	-35,9	-34,5	-38,4	
Taxa de variação do PIB (%)			2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3	124,44

Fonte: AEPS, BEPS e Ipea/Data.

Obs.: \* Valores em R\$ 1 bilhão de janeiro de 2006, deflator INPC.

\*\* A arrecadação líquida corresponde ao somatório das arrecadações e das receitas oriundas de recuperação de créditos, menos as transferências ao Sistema S.

TABELA 9

**Proporção de idosos de 60 anos ou mais na população total de nove grandes países**

Países	Proporção de idosos em 2005 (%)	Proporção de idosos projetada em 2050
Argentina	13,9	24,8
Alemanha	25,1	35,0
Brasil	8,8	25,0
Canadá	17,9	31,8
China	10,9	31,0
Estados Unidos	16,7	26,4
França	21,1	33,0
Índia	7,9	20,7
Japão	26,3	41,7

Fonte: Divisão de População das Nações Unidas (2002).

TABELA 10

**Evolução da Dívida Ativa por tipo de parcelamento, 1995-2004**

(Valores em R\$ 1 bilhão de 2004, INPC)

Tipo de parcel.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Não Parcelada	41,43	37,94	52,31	81,84	90,87	107,6	66,51	90,78	88,43	98,26
Convencional	-	-	-	-	-	-	-	1,59	0,79	0,93
Especial	-	-	-	-	-	-	-	4,74	5,01	4,57
Refis	-	-	-	-	-	-	-	19,09	19,06	19,06
<b>Total</b>	<b>41,43</b>	<b>37,94</b>	<b>52,31</b>	<b>81,84</b>	<b>90,87</b>	<b>107,6</b>	<b>66,51</b>	<b>116,2</b>	<b>113,29</b>	<b>122,82</b>

Fonte: AEPS, vários anos.

## 4 INDIGÊNCIA E POBREZA: EFEITOS DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, ASSISTENCIAIS E DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Luciana Jaccoud\*

A pobreza e a indigência, enquanto reprodução de indivíduos em situações sociais marcadas pela carência e pela vulnerabilidade, não apenas se impôs como questão maior, como têm efetivamente sido objeto de conjunto de intervenções de governo. Entre elas, vêm-se destacando os programas de transferências de renda e os pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, cujos efeitos positivos tornam-se cada vez mais evidentes. A análise destes impactos e a necessidade de complementar e fortalecer estas políticas são o objetivo do texto que se segue.

### 4.1 POBREZA, VULNERABILIDADES E RISCOS

Para fins de política pública, têm-se considerado que os indivíduos em situação de indigência ou de extrema pobreza são aqueles cuja renda per capita é inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, renda que não é suficiente para garantir-lhes o acesso diário a uma alimentação adequada. O grupo identificado como pobre é aquele cuja renda situa-se entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, renda reconhecida como insuficiente para cobrir suas necessidades básicas, tais como moradia, transporte, saúde e educação. Assim, apesar de supostamente não estar vivendo sobre a premência da insegurança alimentar, a população pobre encontra-se em condições de reconhecida vulnerabilidade dada a dificuldade de fazer frente, de maneira satisfatória, a outras necessidades essenciais.

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, luciana.jaccoud@ipea.gov.br.

Malgrado o amplo reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional em que os indivíduos são submetidos a um conjunto de privações que não se restringem à questão da renda monetária, dar-se-á, aqui, continuidade às análises que usam a insuficiência da renda como *proxy* da população que reúne maior número de carências. Neste sentido, comparando o ano de 2001 com o ano de 2004, a tabela 1 mostra que os índices de pobreza e de indigência têm-se reduzido no Brasil, em que pese essa trajetória de queda não ser contínua. Em 2004, o país concentrava quase 20 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência e 52 milhões abaixo da linha de pobreza.

TABELA 1

**Número de pobres e de indigentes e proporção sobre a população total, 2001-2004**

	2001	2002	2003	2004
Número de indigentes (milhares)	23.883	22.576	24.585	19.769
% de indigentes na população	14,3	13,3	14,3	11,3
Número de pobres (milhares)	55.596	56.006	58.402	52.458
% de pobres na população	33,3	33,0	33,9	30,1

Fonte: Ipea, *Radar Social*, 2006.

Entre o desemprego, ocupações incertas, empregos precários e rendas insuficientes, a população em situação de pobreza está submetida a vários tipos de carências. Contudo, ela vem sendo objeto de políticas públicas que têm tido impactos positivos em seu nível de renda. Será apresentada, em seguida, análise do impacto dos benefícios previdenciários e assistenciais, assim como daqueles ofertados pelos Programas de Transferência de Renda.

## 4.2 ATIVOS E INATIVOS: AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS EM BENEFÍCIO DA POPULAÇÃO POBRE

### 4.2.1 Ativos e inativos: o público dos benefícios monetários

Visando enfrentar a indigência ou evitar situações de pobreza, um conjunto bastante diversificado de benefícios em forma de renda monetária é operado pelo governo federal. Para reflexão sobre o impacto e as perspectivas desse conjunto de ações, vale diferenciá-las em dois grupos. De um lado, os programas de transferência de renda que visam a garantir renda mínima a toda a população pobre. Estão neste grupo os programas de bolsas e transferências de renda vinculados à comprovação de insuficiência de renda, entre os quais se destaca o Bolsa Família. De outro, os programas que têm por objetivo aportar recursos às populações reconhecidas como incapazes ou dispensadas de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Compõe este grupo de programas o Benefício de Proteção Continuada (BPC), também vinculado à situação de insuficiência de renda, e a Previdência Social.

Ao observar com mais atenção estes dois grupos de programas, vê-se que eles beneficiam populações distintas no que se refere à sua participação no mercado de trabalho. As transferências realizadas pela Previdência Social e pelo BPC visam a beneficiar as populações reconhecidas como incapazes de trabalhar ou como dispensadas de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Nesse sentido, o BPC objetiva garantir renda mensal aos indivíduos que, por situação de velhice ou de

incapacidade, devem-se ausentar do mercado de trabalho, mas que, não sendo detentoras de outros recursos – seja na forma de renda familiar, seja de acesso aos benefícios contributivos da Previdência Social –, não têm como manter sua subsistência. De natureza não contributiva, o BPC garante renda de solidariedade nacional por meio do pagamento de benefício mensal no valor de um salário mínimo aos idosos (com 65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência e incapacitadas para a vida autônoma, cuja renda familiar per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

A Previdência Social, por sua vez, de natureza total ou parcialmente contributiva, visa a garantir renda para as situações de risco que retire ou dispense o indivíduo da participação na vida economicamente ativa por situações diversas (invalidez, velhice ou tempo de trabalho). Entre os benefícios previdenciários no país, predominam os benefícios de aposentadoria e pensões por morte, que somam 94% do total.<sup>23</sup>

População distinta é coberta pelos Programas de Transferência de Renda (PTR). Visando a garantir renda mínima a toda a população muito pobre, estes programas alcançam principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Neste conjunto de programas, os mais antigos, os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, fixavam como população beneficiária famílias de renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo per capita, com crianças em sua composição. O Programa Bolsa Família, instituído em 2003, fixou seu público-alvo qualquer família, independentemente de sua composição, cuja renda fosse inferior a R\$ 45,00, e aquelas famílias com crianças cuja renda fosse superior a R\$ 45,00 e inferior a R\$ 90,00. Os dois tipos de família teriam acesso a benefícios de valores diferentes, como será mostrado adiante.

#### 4.2.2 A cobertura dos programas

Quanto à cobertura, o BPC, em maio de 2006, beneficiou 2.363.233 pessoas, sendo que destas 1.116.571 eram idosos e 1.246.662 eram pessoas portadoras de deficiência que as incapacitam para o trabalho. Cabe lembrar que o BPC é um benefício que atende predominantemente uma clientela urbana. Entre os benefícios realizados pela Previdência Social, destacam-se, no combate à pobreza, aqueles no valor de um salário mínimo. São destinados à maioria dos trabalhadores urbanos e a quase totalidade dos trabalhadores rurais e representaram 65,6% do número de benefícios pagos pela Previdência Social no mês de maio, cobrindo quase 13 milhões de pessoas. No mesmo mês, o conjunto de pagamentos efetuados pelo BPC e pela Previdência Social no valor de um salário mínimo atingiu um total de 15.752.076 milhões de pessoas. A tabela 2 traz o detalhamento.

---

23. Os demais benefícios previdenciários são os auxílios por motivo de doença, acidente ou reclusão e o salário-maternidade. Somam-se a eles os benefícios acidentários, também de pequena expressão.

TABELA 2

**Benefícios previdenciários e assistenciais no valor de um sm**

(Maio de 2006)

	Benefícios do RGPS	Benefícios assistenciais	Número total de benefícios previdenciários e assistenciais	% sobre o número de benefícios totais pagos pelo INSS no mês	Valor dos benefícios previdenciários e assistenciais	% sobre o valor total dos benefícios pagos pelo INSS no mês
Benefícios no valor de um sm	12.896.508	2.855.568	15.752.076	65,56%	5.513.226.600	41,93%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 11, n. 6.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Cabe ressaltar que, como mostra a tabela 3, em 2003, quase oito de cada dez idosos no país estavam recebendo benefícios do INSS, sejam de natureza previdenciária ou assistencial. Esta taxa de cobertura se expandiu durante toda a década de 1990 e continuou se expandindo nos anos seguintes. Contudo, é interessante observar que neste mesmo período, a população em idade ativa, rural e urbana, coberta pela Previdência Social<sup>24</sup> caiu progressivamente, com alguma recuperação a partir do ano de 2003. Esta diferença entre os idosos que recebem benefícios pagos pelo INSS (78% em 2003) e a população filiada à Previdência Social (54% no mesmo ano) é explicada pela ampliação da proteção social de cunho previdenciário e assistencial durante a década de 1990. De fato, o processo de inclusão previdenciária ocorrido após a Constituição de 1988, pela via da flexibilização dos vínculos contributivos aos trabalhadores rurais, acesso dos idosos rurais ao benefício da aposentadoria e instituição de um direito à renda para os idosos em situação de extrema pobreza, teve impacto extremamente positivo, alterando a curva de cobertura da população idosa no país.

TABELA 3

**Índice de cobertura da população idosa que recebe benefícios previdenciários e assistenciais e população em idade ativa filiada à Previdência Social, 1992-2004**

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Cobertura da pop. idosa	68,8	73,7	76,0	76,3	76,1	76,7	77,3	77,5	77,8	78,0	77,3
Pop. em idade ativa filiada à Previdência Social	61,2	60,3	59,2	58,4	57,6	56,3	55,8	54,5	53,8	54,2	54,9

Fonte: Ipea, *Boletim Políticas Sociais*, n. 11, Anexo Estatístico, tabelas 6.3 e 6.5.

O Programa Bolsa Família beneficiou, em maio de 2006, 9.241.167 famílias, cobrindo 82,5% das famílias potencialmente beneficiárias em todo o país, calculada em 11.206.212. A universalização das metas de cobertura será realizada ainda durante o ano de 2006. É bom lembrar que, em maio de 2006, ainda eram realizados pagamentos de outros programas de transferência de renda. Estes programas, que foram unificados pelo Programa Bolsa Família, têm tido seus beneficiários progressivamente incluídos como beneficiários daquele programa. Contudo, ainda realizaram naquele mês os seguintes atendimentos: 387.937 famílias pelo Bolsa Escola, 17.027 pelo Bolsa Alimentação, 55.296 pelo Cartão Alimentação e 2.688.418 pelo Auxílio-Gás. Em razão da possibilidade de acúmulo no recebimento desses benefícios, não é possível saber ao certo o número de famílias que receberam, neste mês, benefícios federais. A conclusão do processo de unificação dos programas,

24. A população em idade ativa coberta pela Previdência Social é aquela com idade entre 16 e 59 anos, contribuinte da Previdência Social ou em atividade coberta pela Previdência Rural, seus cônjuges e dependentes legais.

previsto para o segundo semestre de 2006, permitirá a superação deste problema. Estas famílias podem ainda estar acumulando benefícios federais com benefícios da mesma natureza sob responsabilidade de governos estaduais ou municipais.

### 4.2.3 Avaliando as conseqüências sobre a pobreza

Este conjunto de benefícios – previdenciários, assistenciais e de transferência de renda – tem demonstrado relevante impacto positivo no quadro da pobreza e da indigência no Brasil. Apresenta-se, abaixo, o valor das transferências realizadas por cada um destes benefícios.

No que diz respeito aos benefícios assistenciais, vê-se que o valor despendido com o BPC em maio de 2006 foi de R\$ 993 milhões. Quanto aos benefícios previdenciários, os gastos com o pagamento de até um salário mínimo foram, no mesmo mês, de R\$ 4.500 milhões, enquanto o gasto total com benefícios do RGPS chegou a R\$ 12.106 milhões. Ou seja, os beneficiários do BPC e do RGPS que recebem até um salário mínimo representam dois terços do total de beneficiários e respondem por 45% do total dispendido.

Os impactos dos benefícios previdenciários e assistenciais podem ser observados no gráfico 1, que apresenta o número de pessoas que deixou de compor o conjunto de população indigente em razão destes pagamentos. Em 2003, 17 milhões de pessoas deixaram de fazer parte do conjunto de indigentes no país – que era então de 22,5 milhões – pelo recebimento dos benefícios previdenciários e assistenciais, aqui chamados de benefícios monetários da Seguridade Social. Dessa forma, naquele ano, na ausência de tais benefícios, o número de pessoas com renda reconhecida como insuficiente para retirá-las do estado de indigência subiria a quase 40 milhões de pessoas.

Quanto aos programas de transferência de renda do governo federal, destaca-se o Programa Bolsa Família – que garante, hoje, transferência de renda à população em situação de extrema pobreza e de pobreza.<sup>25</sup> Para as famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição, o benefício tem valor fixo mensal de R\$ 50,00. No caso da existência de crianças no domicílio, este valor é acrescido de uma parcela variável, de R\$15,00 por criança, até um máximo de 3. O valor do benefício para estas famílias pode alcançar, assim, um total de R\$ 95,00. No caso das famílias pobres o Bolsa Família não opera com o benefício de valor fixo, mas apenas com a parcela variável de R\$ 15,00 por criança. Para este grupo, o benefício também é limitado a três crianças, podendo assim alcançar o máximo de R\$ 45,00. Em maio de 2006, o Programa Bolsa Família beneficiava mais de 9 milhões de famílias, transferindo um valor médio mensal de R\$ 61,42, com a alocação de um total de recursos de R\$ 567,6 milhões. Para o pagamento do conjunto de programas de transferências de renda (Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás) foram gastos, neste mês, R\$ 618,7 milhões.

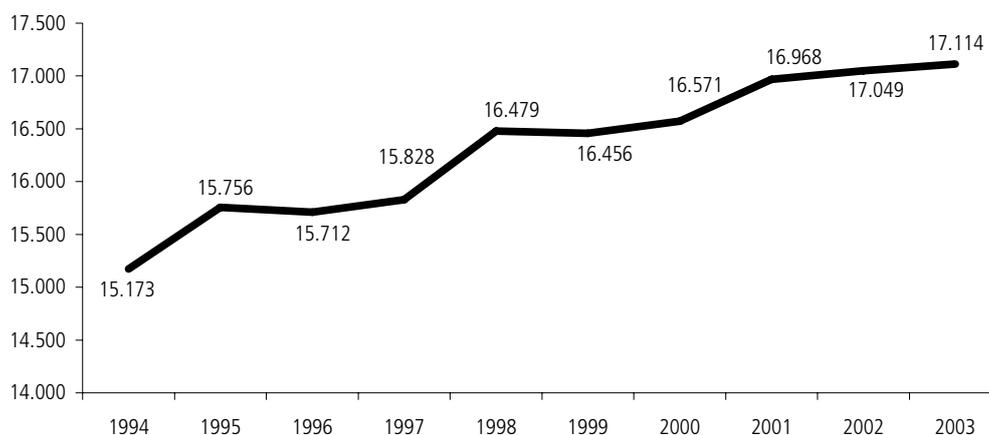
---

25. Até abril de 2006, era considerada em situação de extrema pobreza aquelas famílias com renda média mensal de até R\$ 50,00 e em situação de pobreza aqueles com renda entre R\$ 51,00 e R\$ 100,00. Após esta data, estes valores passaram a ser, respectivamente, de até R\$ 60,00 e de R\$ 61,00 a R\$ 120,00.

GRÁFICO 1

### Número de indivíduos potencialmente "retirados" da indigência pelos benefícios monetários da Seguridade Social

(Em mil)



Fonte: Ipea, *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n.10, p. 24.

Pelo lado do mercado de trabalho, observa-se, desde meados da década de 1990, constante queda tanto do rendimento médio real do trabalhador ocupado quanto da massa salarial. Em 2004, há uma modificação do quadro, com os extratos com maior rendimento registrando perdas em sua renda captada pela Pnad, enquanto os grupos mais pobres obtêm ganhos provocados tanto pelo comportamento do mercado de trabalho como pelo conjunto de benefícios sociais. Dessa forma, até 2003, o conjunto de rendas dirigidas às famílias pobres fez que o número de pobres e indigentes não aumentasse, mesmo em um quadro de progressiva queda do rendimento do trabalho. Após 2003, os benefícios assistenciais e previdenciários têm contribuído para a redução da indigência e da pobreza, conforme observado na tabela 1.

Os efeitos dos programas de transferência de renda voltados para as famílias pobres, podem ser, atualmente, melhor avaliados com a divulgação dos resultados do Suplemento da Pnad 2004. A tabela 4 apresenta o percentual da população total que se encontra abaixo das linhas de indigência e de pobreza quando consideradas três situações: a renda total da população; a renda total, excluídas as rendas advindas dos Programas de Transferência de Renda (PTR); e, por fim, a renda total, excluídas não apenas as rendas advindas de PTR como também as advindas do BPC, aposentadorias e pensões.<sup>26</sup>

Com base na Pnad 2004, observa-se que 12,2% das pessoas detinham renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, situando-se, assim, abaixo da linha de indigência, enquanto 31,6% da população detinha renda inferior a  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo *per capita*, estando abaixo da linha de pobreza. Retirando-se deste conjunto de rendas aquelas originárias nos Programas de Transferência de Renda,<sup>27</sup> estes números crescem ligeiramente, passando, respectivamente, para 14,5% e 32,9%.

26. O BPC e os benefícios previdenciários estão sendo tratados juntos nesta tabela em decorrência das dificuldades metodológicas decorrentes da subdeclaração dos beneficiários do BPC na Pnad 2004 e sua provável declaração como beneficiários de aposentadoria e pensões.

27. São aqui considerados os seguintes programas: Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e programas similares dos governos estaduais ou municipais.

Contudo, se retiradas também as rendas do BPC e das aposentadorias e pensões, os índices de indigência e pobreza no país sofreriam aumento significativo, dobrando de valor no caso da indigência, e aumentando de 31,6% para 42,9% no caso da pobreza.

TABELA 4

**Índice de indigência e pobreza, segundo três simulações, 2004**

(Em %)

	Indigência			Pobreza		
	Renda total	Renda total excluídos PTR	Renda total excluídos PTR, BPC, aposentadorias e pensões	Renda total	Renda total excluídos PTR	Renda total excluídos PTR, BPC, aposentadorias e pensões
Brasil	12,2	14,5	23,7	31,6	32,9	42,9
Metropolitana	7,4	8,5	16,2	21,8	22,5	31,8
Urbana	10,1	12,3	21,4	29,3	30,8	40,8
Rural	27,4	32,0	44,3	56,5	58,3	69,7
Norte	15,9	18,3	24,4	43,0	44,3	51,1
Nordeste	25,7	30,7	43,9	55,2	57,4	68,6
Sudeste	6,0	7,0	15,5	20,1	20,8	31,3
Sul	5,3	6,3	13,8	17,6	18,6	28,4
Centro-Oeste	6,7	8,4	13,4	24,7	26,7	32,9

Fonte: IBGE/Pnad, 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A análise destes dados mostra que o impacto do Programa Bolsa Família no combate à indigência e à pobreza tem sido positivo, contudo, de menor intensidade em face do observado para o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Devido a sua expressiva abrangência e cobertura, o Programa Bolsa Família tem repercussão sobre as condições de vida da população mais pobre, porém, dado os valores do benefício concedido, ele ainda não foi capaz de elevar a renda desta população para cima das linhas de indigência e pobreza. O contrário ocorre com os benefícios previdenciários e assistenciais. A vinculação desses benefícios ao salário mínimo tem garantido não apenas aporte de renda mais significativo como a manutenção de seu valor real. Tal fato reflete em significativa redução na dimensão da indigência e pobreza no país.

### 4.3 POBREZA E POPULAÇÃO IDOSA

Os dados apresentados permitem inferir que, as políticas públicas brasileiras têm mostrado relevante impacto na redução da pobreza e da indigência entre os idosos. Em 2003, apenas 2,8% dos idosos de mais de 67 anos no Brasil (e 5,5% dos idosos acima de 60 anos) viviam em domicílio cuja renda *per capita* era inferior a ¼ de salário mínimo.<sup>28</sup> Sobre os indivíduos com deficiências que os incapacitam para a vida independente, em que pese a ausência de dados que nos permita indicar o impacto dos benefícios assistenciais e previdenciários em seu nível de renda, não há motivos para supor que esteja cumprindo trajetória distinta do que se observa face aos idosos.

Observando os resultados positivos dos programas de benefícios monetários em benefício da população inativa, algumas sugestões podem ser apresentadas. Deve-se destacar a relevância da **manutenção da vinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário mínimo** e a necessidade de desenvolvimento de uma **política de inclusão previdenciária** que amplie a cobertura da Previdência Social ao conjunto dos ativos.

28. Quanto à proporção de idosos com renda abaixo de ½ salário mínimo, a proporção em 2003 era de 15,8% para o grupo com 67 anos e mais e de 20,7% para os com idade entre 60 a 66 anos.

A insuficiente cobertura do sistema previdenciário brasileiro, aguçado pelo processo de desfiliação sofrido durante a década de 1990 é destacado no capítulo referente à Previdência Social deste documento. Cabe aqui ressaltar o fato de esta cobertura limitada representar importante pressão sobre os benefícios assistenciais, seja no que diz respeito à demanda por cobertura, seja ao volume do gasto. Uma **política de inclusão previdenciária** teria, assim, de ser pensada em conjunto com as estratégias de cunho assistencial, visando à universalização da cobertura de toda a população inativa por meio de uma política de garantia de renda. Considerando que apenas 23% dos idosos no Brasil, em 2004, não recebiam benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS, constata-se que a maior parte da tarefa de garantir a proteção social na forma de renda a esta população já foi cumprida; resta, contudo, concluí-la.

#### 4.4 POBREZA E MERCADO DE TRABALHO

No que se refere à PEA, pretende-se analisar com maior acuidade algumas características da população beneficiária dos Programas de Transferência de Renda (PTR). Entre os diferentes mecanismos de produção e reprodução da pobreza, a literatura tem destacado os aspectos ligados ao baixo nível de escolaridade, à baixa qualificação, à composição das famílias, à falta de sistemas públicos de acolhimento e guarda de filhos, à dinâmica econômica das regiões e microrregiões do país ou à dinâmica do mercado de trabalho. Serão destacados aqui apenas alguns aspectos relacionados ao mercado de trabalho.

A tabela 5 detalha algumas características da população beneficiária dos PTR (Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Peti, Auxílio-Gás e programas similares dos governos estaduais ou municipais), em face da PEA total da Pnad, no que diz respeito à posição na ocupação.

TABELA 5

##### Posição na ocupação no trabalho principal de indivíduos de 16 a 65 anos PEA total – PEA beneficiária dos PTR, 2004

	Todos (a)	%	PTR (b)	%	(b/a)
Não-economicamente ativa	27.138.247	25%	4.253.707	24%	16%
Desocupado	7.305.293	7%	1.188.344	7%	16%
Trabalhador formal	30.119.012	28%	2.562.399	15%	9%
Empregados informais	13.791.970	13%	2.894.681	16%	21%
Empregados domésticos	6.000.226	6%	1.284.798	7%	21%
Conta própria	16.574.467	15%	3.294.522	19%	20%
Trabalhador sem remuneração	6.455.378	6%	2.135.795	12%	33%

Fonte: IBGE/Pnad, 2004.

Elaboração: Disoc/lpea.

Cabe lembrar que a tabela 5 deve ser analisada tendo em vista que, em 2004, parte relevante dos beneficiários dos programas de bolsa (33%) era composta por população rural, que representa apenas 17% da população total do país (tabela 6, no anexo).

Destaca-se, na tabela 5, que, em termos de percentagem da população desocupada e da população não-economicamente ativa, a diferença observada entre os dois grupos é muito pequena. Contudo, desagregando os dados (tabela 7 e 8 no anexo), vê-se que a desocupação e o desemprego da PEA nas regiões metropolitanas e nas áreas urbanas é significativamente maior para a população beneficiária dos PTR do que para a PEA total destas regiões, e que, proporcionalmente, ela está mais inserida em relações de trabalho não formalizadas que a PEA total.

Observando ainda a distribuição dos ocupados beneficiários dos PTR por posição na ocupação principal, constata-se que a proporção de trabalhadores por conta própria e trabalhadores sem remuneração (não-remunerados, trabalhadores na produção para consumo próprio e na construção para próprio uso) é superior entre os beneficiários dos PTR com relação à PEA total, assim como os empregados domésticos e informais. Paralelamente, é inferior o percentual dos beneficiários dos PTRs ligados a ocupações formais. Cabe destacar que as ocupações sem remuneração são mais freqüentes entre a população rural, grupo super-representado entre os beneficiários dos PTRs em 2004.

A tabela 5 mostra ainda que 15% dos beneficiários dos programas de bolsa estão no mercado de trabalho formal, e que 9% dos trabalhadores com vínculos formais de trabalho já recebia, em 2004, benefícios de PTR. Lembrando que a PEA urbana está sub-representada no grupo de beneficiários dos PTRs, este dado parece indicar que o problema da pobreza em setores de atividade caracterizados pelo trabalho formal é relevante, devendo ser objeto de estudos futuros. Para confirmar esta interpretação, os primeiros dados obtidos sobre os beneficiários dos PTRs por ramos de atividade mostram que, do total dos trabalhadores da indústria de transformação, 12% são beneficiários dos PTRs. Outros ramos de atividade como alojamento e alimentação e comércio e reparação também mantinham mais de 10% de seus trabalhadores como beneficiários dos PTRs, indicando assim que os mecanismos de reprodução da pobreza não são apenas os que agem nas bordas no mercado de trabalho, mas também no interior deste.

A construção civil e o emprego doméstico se destacam como os ramos de atividade com maior número de beneficiários dos PTRs. Do total de 5 milhões e 300 mil trabalhadores da construção civil, 20% (1 milhão e 70 mil trabalhadores) estavam entre os beneficiários dos PTRs, portanto, com renda familiar per capita abaixo da linha de pobreza adotada para estes programas. Da mesma forma, 21% dos trabalhadores em serviços domésticos, ou seja, 2,1 em cada 10 trabalhadores domésticos no Brasil recebiam, em 2004, benefícios de PTR.

Muitos destes temas estão a exigir estudos mais detalhados de modo a embasar a ação pública. Contudo, algumas medidas já podem ser propostas no que diz respeito aos programas de benefícios monetários em benefício da população pobre em geral, com ênfase na população em idade ativa. Em relação ao Programa Bolsa Família, considera-se importante a **construção de uma política de ampliação do valor do benefício, assim como o reconhecimento deste benefício como direito social** vinculado à condição de insuficiência de renda. Esta medida daria novo patamar à política de Assistência Social, que vem se consolidando nos últimos três anos como uma política pública e um direito do cidadão. Faria ainda que o PBF passasse a integrar de forma permanente o sistema brasileiro de proteção social.

No que diz respeito a um conjunto mais abrangente de políticas e programas em benefício da população pobre potencialmente ativa, a necessidade de que o combate à pobreza e indigência seja efetuado também no interior do mercado de trabalho reclama o fortalecimento das ações que visam à geração de renda e à inclusão produtiva. Nesse sentido, além do aperfeiçoamento da estratégia das ações de fomento de trabalho e renda podem ser lembrados, entre outros, a necessidade de instituição de uma política

nacional de valorização do salário mínimo; de fortalecimento do Plano de Safra e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); do fortalecimento de cadeias produtivas de alto impacto na promoção de ocupação e renda; e da necessidade de implementação de uma nova política nacional de desenvolvimento regional e local.

## CONCLUSÃO

A persistência das situações de indigência e pobreza ainda é expressiva no Brasil: um em cada dez brasileiros pode ser considerado indigente e três de cada nove encontram-se abaixo da linha de pobreza. Como foi visto, estes números seriam bem maiores não fosse os impactos positivos das políticas e programas de cunho federal responsáveis pela transferência de renda monetária à população. Tais políticas vêm efetivamente alterando o quadro da pobreza no país e seu impacto é de extrema relevância tanto nas áreas rurais como nas regiões urbanas e metropolitanas.

Nesse conjunto de políticas e programas, destacam-se aqueles voltados à população inativa por idade ou deficiência. A atuação dos benefícios monetários da Seguridade Social (BPC e Previdência Social) tem conseguido garantir, com razoável sucesso, a manutenção da população vulnerável por motivos de idade ou deficiência acima das linhas de pobreza e de indigência. Ao mesmo tempo, o Bolsa Família tem beneficiado uma população até então carente de políticas de transferência de renda coerentes e abrangentes. No entanto, seu impacto sobre a redução da pobreza no país tem sido bem mais reduzido. Tal resultado aponta para a necessidade de fortalecimento do programa e seu reconhecimento como direito social, o que significará a consolidação de um piso de proteção social no país, com efetivos resultados.

Por fim, cabe destacar que, em que pese sua relevância, estas políticas e programas não podem ser mais do que parte da ação pública com objetivo de combater as situações de indigência e pobreza. A busca por melhoria das condições de vida para os extratos mais pobres da população brasileira ultrapassa em muito o escopo das ações de alocação direta de renda. Descartando a hipótese “da culpa” desta população por sua condição de pobreza e vulnerabilidade, resta o reconhecimento da necessidade de construção de políticas de oportunidade para os grupos que têm encontrado mais dificuldades de se inserirem no sistema produtivo com geração de renda acima do limite da pobreza reconhecido. Foram apresentadas algumas sugestões no sentido de complementar e fortalecer esta política. Contudo, cabe ressaltar que este objetivo deve ser capaz de inspirar amplo debate nacional e fazer se organizar no país modelo de desenvolvimento comprometido com sua realização.

TABELA 6

### Distribuição da população total e da população beneficiárias dos PTRs – metropolitana, urbano e rural, 2004

	Pop. total	%	Pop. beneficiária	%
Metropolitana	55.297.242	30	5.514.278	15
Urbana	95.804.689	53	19.367.041	52
Rural	30.727.241	17	12.058.288	33
<b>Brasil</b>	<b>181.829.172</b>	<b>100</b>	<b>36.939.607</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/Pnad, 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 7

**Taxa de desocupação da PEA total e da PEA beneficiária dos PTRs, 2004**

(Em %)

Taxa de desocupação	PEA total	Beneficiários dos PTRs
Metropolitana	13,2%	20,0%
Urbana	8,6%	10,8%
Rural	2,6%	1,9%

Fonte: IBGE/Pnad, 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 8

**Taxa de contribuintes da Previdência Social da população ocupada total e da Social na população ocupada beneficiária dos PTRs, 2004**

Não contribuintes da Previdência Social	População ocupada total	Beneficiários dos PTRs
Metropolitana	40,1%	63,5%
Urbana	49,6%	72,2%
Rural	83,0%	90,7%

Fonte: IBGE/Pnad, 2004.

Elaboração: Disoc/Ipea.

## 5 DESAFIOS POSTOS AO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE

**José Aparecido Ribeiro\***  
**Luciana Mendes Servo\***  
**Roberto Passos Nogueira\***  
**Sergio Francisco Piola\***

Nesta agenda para a saúde, são destacados três temas vitais para a melhoria das condições da saúde no País. Em primeiro lugar, a necessidade de estabelecer adequada coordenação de políticas intersetoriais em resposta ao desafio representado pela crescente importância das doenças crônicas não-transmissíveis e das causas externas de mortalidade. Em segundo lugar, a compatibilização de critérios e a busca de sinergia entre os múltiplos atores institucionais que atuam em forma complementar ou adicional ao Sistema Único de Saúde (SUS). Finalmente, a sugestão de medidas de aperfeiçoamento do SUS, que é a principal rede de atenção à saúde da população, especialmente da maioria pobre.

### 5.1 NECESSIDADE DE MELHOR COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE E DE PREVENÇÃO DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO-TRANSMISSÍVEIS (DCNTS) E CAUSAS EXTERNAS DE MORTALIDADE

É bem sabido que os determinantes dos principais problemas e riscos em saúde estão associados ao desenvolvimento social e que a melhoria dos serviços de saúde têm eficácia limitada se não forem acompanhadas de uma evolução positiva em outros setores sociais. Por exemplo, a mortalidade infantil tende a reduzir-se mais rapidamente onde maior é o nível educacional das mães. Na última década, com a emergência do problema das doenças crônicas não-transmissíveis, vem-se destacando

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, aparecido.ribeiro@ipea.gov.br, luciana.servo@ipea.gov.br, roberto.nogueira@ipea.gov.br, sergio.piola@ipea.gov.br.

a importância da ação intersetorial em saúde numa dimensão complementar, que é a da mudança de comportamento da população em questões como a alimentação e estilo de vida. As elevadas taxas de mortalidade por violência e acidentes de trânsito constituem outro exemplo de problema de saúde em que a ação específica do setor saúde, no atendimento adequado às vítimas, precisa ser somada a iniciativas preventivas que são da responsabilidade de outros setores de governo. Assim, a atuação sobre as causas vai muito além da possibilidade das políticas setoriais de saúde e exige esforço coordenado de várias ações do Estado e da sociedade: políticas de inclusão social, de segurança pública, de organização do espaço urbano, de trânsito e transporte etc. Nesses casos, fica patente a necessidade de contar com coordenação contínua desse tipo de política intersetorial no âmbito do Ministério da Saúde, para que se possa propor e articular programas e ações intersetoriais de impacto.

Em anos recentes, tem cabido a cada programa específico do Ministério da Saúde eleger prioridades e estabelecer articulações externas com outras instituições governamentais e da sociedade civil para a realização de iniciativas de promoção da saúde e de campanhas educativas. Há razões para acreditar que esse tipo de esforço de articulação intersetorial, embora já tenha longa história nesse ministério, possa crescer em eficácia e visibilidade política se realizado por instância de alto nível político-administrativo. A proposta de coordenação das políticas não implica unificação de comando ou de recursos dos diversos setores organizacionais, mas essencialmente garantir critérios e princípios comuns, bem como dar sustentação política e visibilidade institucional às metas e à própria ação de coordenação intersetorial.

### **5.1.1 Peso crescente das DCNTs e das causas externas e a falta de melhor articulação da ação pública para enfrentá-las**

O Brasil, como outros países em desenvolvimento, enfrenta duplo encargo em suas políticas de controle das enfermidades e dos agravos à saúde. De um lado, precisa dar continuidade às ações de controle das doenças transmissíveis, envolvendo tanto as que vêm de longa data (malária, tuberculose, dengue, tuberculose etc.), como as de recente emergência (a Aids, especialmente) e as de potencial irrupção (por exemplo, a gripe aviária). De outro lado, deve conceber e pôr em prática medidas apropriadas de combate às doenças crônicas não-transmissíveis e ao trauma, que constituem atualmente as principais causas de mortalidade e morbidade, incluindo, entre outras, o câncer, as doenças cardiovasculares, o diabetes e as diferentes seqüelas da violência.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e os epidemiologistas de todo mundo vêm chamando atenção para a crescente importância das doenças crônicas não-transmissíveis (DCNTs) e alertam para a eclosão de uma epidemia global dessas doenças, que, embora disseminadas universalmente, afetam mais seriamente os países em desenvolvimento. No Brasil, estima-se que as DCNTs respondam por 66% da carga total da doença (soma dos anos de vida saudável perdidos por morte precoce e por incapacidade, considerando todas as causas). Em 2004, as doenças do aparelho circulatório, as neoplasias (câncer) e as doenças do aparelho respiratório respondiam por aproximadamente 60% do total de mortes por causas definidas. Somente as doenças cardiovasculares eram responsáveis por, no mínimo, um terço das causas de morte em todas as regiões brasileiras. Por sua vez, as causas externas são compostas

pelos acidentes de trânsito, suicídios e homicídios, entre outras. No Brasil, em 2000 elas representavam 14,9% da mortalidade total e, em 2004, esse percentual se elevava para 15,7%. As causas externas possuem grandes diferenciais por gênero e idade: 84,4% das vítimas são do sexo masculino e 50% na faixa etária de 20 a 39 anos.

Ainda é crença comum que os pobres morrem majoritariamente de doenças infecciosas e nutricionais. De fato, este foi o quadro epidemiológico predominante até as últimas décadas do século XX. Mas, atualmente, os grupos mais pobres da nossa população são as maiores vítimas das DCNTs. O motivo é a forte presença nesses grupos de fatores de risco, tais como hipertensão e obesidade. De um modo geral, a maior incidência das DCNTs está associada aos processos de desenvolvimento e de urbanização, bem como ao envelhecimento da população, tendo por base a adoção de certos estilos de consumo e de trabalho compartilhados com as sociedades desenvolvidas. No entanto, os países em desenvolvimento enfrentam condições mais desfavoráveis para lidar com esses problemas, devido, sobretudo, à escassez de recursos, ao baixo nível educacional da população, à insuficiência ou inadequação dos seus serviços de atenção à saúde e relativo descaso com ações e políticas intersetoriais.

Muitas dessas enfermidades não levam à morte do seu portador, mas conduzem à incapacidade prolongada, como é o caso das perturbações mentais e das afecções osteomusculares. Contudo, por serem de longa duração e por alcançarem a população ainda no período produtivo, as DCNTs acarretam custos que incidem fortemente sobre os orçamentos públicos e das famílias, e sobre o sistema de benefícios da seguridade social. Em 2004, essas doenças responderam por parcela significativa dos benefícios previdenciários por incapacidade (cerca de dois terços dos auxílios-doença e das aposentadorias por invalidez).

Ações integradas voltadas para a promoção da saúde e prevenção das doenças crônicas não-transmissíveis ainda são incipientes no Brasil. Parcela significativa dos recursos públicos ainda está alocada em ações de assistência à saúde: medicamentos, internações, ações ambulatoriais e consultas médicas mais assistenciais e menos de prevenção. Apesar de se ter ampliado os recursos para a atenção básica, as atividades de promoção e prevenção ainda não são o centro da política nacional de saúde.

### **5.1.2 Ampliar e fomentar políticas coordenadas que atuem sobre os fatores de risco é a melhor forma de controlar a expansão das DCNTs e causas externas**

A experiência dos países desenvolvidos da Europa e da América mostra que essas enfermidades e agravos podem ser reduzidos quando se atua adequadamente sobre os fatores de risco disseminados na população. Entre tais fatores, destacam-se no caso das DCNTs: a obesidade, o sedentarismo, o alto nível de colesterol, a hipertensão, o fumo, o álcool e o estresse. Está comprovado que a mudança nos hábitos alimentares, o aumento da atividade física e o controle do fumo e do álcool contribuem, de forma substancial, para reduzir as taxas dessas doenças em relativamente pouco tempo.

No Brasil, as políticas de controle das DCNTs e das causas externas ainda são fragmentadas. Para que se integrem, o primeiro passo consiste na tomada de consciência do problema pelas autoridades dos três níveis de governo, pelos profissionais de saúde e pela própria população no sentido de promover a alimentação saudável,

fomentar a atividade física e combater persistentemente o consumo do fumo e do álcool. Há, portanto, no âmbito federal, espaço para o desenvolvimento de ações de alcance nacional, dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, das Cidades, do Esporte, do Desenvolvimento Social, da Justiça, entre outros.

Paralelamente, iniciativa estratégica importante é o melhoramento do sistema de vigilância epidemiológica, cujo pressuposto é aperfeiçoar a capacidade de produzir informação relevante para acompanhar o comportamento das DCNTs no conjunto da população. Dados de amplitude nacional têm sido providos unicamente pelo sistema nacional de mortalidade, visto que o registro do óbito e de sua causa é compulsório. Mas a avaliação da morbidade está muito prejudicada, devido a problemas de cobertura e qualidade dos dados, sendo feita apenas com base em registros de internações hospitalares do SUS, que representam apenas parte (cerca de 70%) do total. Por outro lado, os inquéritos diretos de incidência e prevalência dessas enfermidades e de seus fatores de risco, por serem muito dispendiosos, raramente são realizados e ficam restritos a áreas locais.

### 5.1.3 Propostas

Para que se possa fomentar as políticas coordenadas de promoção e prevenção, é necessário:

#### 1) A articulação e coordenação das ações intersetoriais

Apesar da larga experiência do Ministério da Saúde na inclusão de diversos atores sociais, a articulação e coordenação de ações intersetoriais na promoção e prevenção ainda precisa avançar muito. Esse é um campo claro de interação do Ministério da Saúde com outros órgãos setoriais e no qual o Ministério do Planejamento poderia dar importante contribuição. Propor concretamente a articulação e coordenação de ações envolvendo agências governamentais e entidades da sociedade civil de forma a gerar soluções consensuais para atuação conjunta eficaz sobre o problema. Exemplo de ação são as *idades saudáveis*, estratégias que articulam ações de promoção de atividades esportivas, recreativas, educativas, entre outras.

#### 2) Ampliar o conhecimento da sociedade sobre essas doenças:

- a) promover ação educativa permanente, em substituição a campanhas transitórias, de esclarecimento sobre os fatores de risco;
- b) ampliar as ações educacionais voltadas para a promoção da alimentação saudável como, por exemplo, a merenda, a inclusão nos materiais didáticos de informações sobre alimentação e nutrição, e outras como esclarecimento da população sobre os efeitos nocivos do tabaco, da inatividade, do consumo excessivo de bebidas alcoólicas;
- c) reforçar ações de vigilância epidemiológica. Faz-se necessário investir continuamente esforços e recursos significativos na melhoria de todo o sistema de vigilância epidemiológica das DCNTs e das causas externas, de tal modo a poder dispor de: *i)* análises das tendências temporais por grupos populacionais; *ii)* acompanhamento da incidência dos fatores de risco; e *iii)* monitoramento dos resultados das intervenções públicas de prevenção e da promoção da saúde realizadas na área.

### 3) Adotar um modelo de mobilização similar ao do controle do HIV/Aids

Como dito anteriormente, um ponto decisivo é a relevância política que o combate às DCNTs e às causas externas deve ganhar no âmbito do Ministério da Saúde e do governo federal como um todo e, assim, alcançar o envolvimento das demais instâncias de governo. Contudo, para a realização das necessárias ações de prevenção e promoção da saúde nesses campos, não basta responsabilização restrita ao governo, por mais importante que seja a participação dos diversos ministérios, como o da educação, dos esportes, do trabalho, das cidades, do desenvolvimento social, da justiça e da agricultura, como exemplos, nas ações de promoção da saúde. É imprescindível também o envolvimento de diversos atores sociais e, especialmente, das lideranças da sociedade civil e das organizações não-governamentais, para que ações de mobilização para mudanças comportamentais (atividade física, hábitos alimentares etc.) possam sensibilizar amplos setores da população.

Nesse caso, o modelo de gestão de ações compartilhadas entre Estado e sociedade a ser seguido é o que resulta da experiência de controle da Aids, cuja eficácia tem sido reconhecida internacionalmente. Para tanto, as iniciativas de atuação intersetorial em benefício do controle das DCNTs e das causas externas exigem a instauração de coordenação de alto nível no âmbito do Ministério da Saúde e de um processo de pactuação com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

## **5.2 NECESSIDADE DE MAIOR REGULAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE PARA MELHORAR O GRAU DE SINERGIA ENTRE SEUS ATORES**

Idealizado para ser único, o SUS convive hoje em um sistema plural no qual se destacam o segmento de planos e seguros privados de saúde; o segmento de assistência à saúde dos servidores públicos, civis e militares; o segmento privado que opera sob reembolso direto e o segmento do terceiro setor, que comporta iniciativas de cunho não-lucrativo, integradas ou não ao SUS.

O papel preponderante do Ministério da Saúde tem sido o de coordenador e financiador do SUS, um sistema com financiamento público exclusivo partilhado entre as três esferas de governo, em que o setor privado tem forte presença na provisão de serviços. Mas, em anos recentes, cada vez mais as políticas exercidas pelo Ministério da Saúde passaram a alcançar diversas esferas de produção de bens e serviços que contribuem para alcançar objetivos de saúde. Por isso, as atribuições do MS se estendem hoje aos mercados de bens de saúde, por meio da Anvisa, e de planos e seguros privados de saúde, por meio da ANS. Por outro lado, o SUS busca mudar gradualmente seu modelo de assistência centrado na demanda dos usuários que espontaneamente ocorrem aos centros de saúde e hospitais da rede. Por meio de sua rede de atenção básica e, especialmente das equipes do Programa de Saúde da Família ou de iniciativas similares, está sendo adotada atitude proativa, de prevenção de enfermidades e promoção da saúde, que também estimula o compromisso das famílias com a realização de cuidados em favor de seus membros.<sup>29</sup> Algumas organizações da sociedade civil, de sua parte, colaboram de forma efetiva com esse

---

29. Mesmo no segmento de Planos e Seguros de Saúde, algumas operadoras vêm adotando estratégias voltadas para ações mais ativas de promoção e prevenção da saúde de seus segurados, ainda que de forma incipiente.

tipo de esforço público. Um exemplo é a presença em áreas carentes de quase todo o território nacional das ações preventivas realizadas pelos voluntários da Pastoral da Criança, que conta com financiamento direto do Ministério da Saúde.

A partir de objetivos de caráter meramente econômicos, tais como “autorizar reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde” ou “adotar as medidas necessárias para estimular a competição no setor de planos privados de assistência à saúde” (Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000), a ANS tem tomado medidas como as que buscam acompanhar a performance das operadoras na produção de serviços, que extrapolam os estreitos limites de uma regulação puramente econômica.

Pode-se supor que resultados mais positivos poderiam ser alcançados se nessa diversidade de campos houvesse reforços à atuação coordenada e sinérgica dos vários atores sociais envolvidos. Contudo, não se encontra no âmbito das políticas oficiais delineamentos que forneçam imagem-objetivos a serem alcançados por essa pluralidade de atores e que definam sinergias, princípios e critérios comuns de atuação, tendo em vista o objetivo de melhorar a eficiência e cobertura do sistema de saúde como um todo.

### **5.2.1 Proposta: buscar sinergias entre os diferentes segmentos do sistema nacional da saúde, mediante a utilização de instrumentos de regulação**

O entendimento aqui proposto é que as ações de saúde realizadas pelo conjunto dos agentes públicos e privados mencionados devem estar sempre subordinadas ao caráter de relevância pública conferido constitucionalmente às ações e serviços de saúde. Isso significa ampliar o papel do Estado como instância reguladora de todo o Sistema Nacional de Saúde, seja estabelecendo princípios gerais para promoção e prevenção da saúde que se apliquem a todos os segmentos do sistema, seja regulando as relações que se estabeleçam entre os diferentes integrantes do Sistema Nacional de Saúde.

Essa visão mais abrangente do sistema nacional de saúde deveria ser colocada na agenda das preocupações e das políticas nas diversas instâncias de gestão do SUS e ser incentivado o debate a esse respeito, especialmente no Conselho Nacional de Saúde.

## **5.3 AVANÇOS, DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O SUS**

O SUS presta serviços, de forma quase exclusiva, a cerca de 75% da população brasileira, principalmente a mais pobre. Não foram poucos os avanços obtidos pelo SUS nesses dezoito anos de sua existência. O principal foi, dentro do sistema público, eliminar a segmentação outrora existente entre previdenciários urbanos, rurais e indigentes. Outros avanços, apesar de ainda não serem plenamente satisfatórios, podem ser encontrados, tanto no acesso a grande gama de serviços, como nos indicadores de saúde. A produção anual de serviços do SUS, o que dá uma idéia do seu porte, é de cerca de 13 milhões de internações, mais de 150 milhões de consultas e em torno de 133 milhões de atendimentos de alta complexidade.<sup>30</sup> Com notável

---

30. Para que fique claro, os 133 milhões não significam número de pessoas atendidas, mas número de atendimentos. No caso da hemodiálise, por exemplo, uma mesma pessoa em geral faz até três sessões (atendimentos) ambulatoriais por semana ou 144 vezes no ano.

abrangência de serviços, o SUS fornece, gratuitamente, de vacinação a transplantes de órgãos e tecidos. Só em 2005, foram quase 15 mil transplantes.

Contudo, não menos evidentes são também os problemas e frustrações do Sistema. O cumprimento dos generosos princípios constitucionais do SUS – acesso universal, atendimento igualitário e integral – continua sendo um dos maiores desafios.

É verdade que em sua construção, lenta por natureza, o SUS teve que conviver com períodos de instabilidade de recursos financeiros e com necessidade de mudança nos paradigmas assistenciais. De um modelo de atendimento à demanda espontânea, herança do tempo em que a assistência médica era responsabilidade hegemonicamente da Previdência Social, o SUS busca papel mais intenso na promoção da saúde e na prevenção de enfermidades. Ademais, o SUS tem tido de conviver com processo de gestão complexo, decorrente do caráter por vezes pouco preciso da divisão de responsabilidades entre as três instâncias de governo.

Aperfeiçoar os serviços do SUS é, portanto, a diretriz de política mais importante na área da saúde e que não pode ser negligenciada. Obviamente, o elenco de medidas que podem ser enumeradas com essa finalidade é bastante diversificado. Um eixo de atuação, no entanto, parece fundamental na área da atenção à saúde. Esse eixo consiste em “aumentar a resolutividade da atenção básica e garantir a integralidade do atendimento”. Além disso, há um espaço grande para a regulação, em especial no acesso aos serviços e na incorporação e uso de novas tecnologias.

### **5.3.1 Aumentar a resolutividade da atenção básica**

Na atenção básica, o Programa de Saúde da Família com quase 25 mil equipes, em cerca de 12 anos, alcançou atender em torno de 80 milhões de pessoas. Contudo, o que poderia ser uma solução pode se tornar mais um problema, se o PSF, e a atenção básica como um todo, não se tornarem mais efetivos nas atividades de promoção e proteção da saúde e de atendimento às patologias de maior prevalência.

Mais simples na aparência, por ser menos densa tecnologicamente, a atenção básica é, na prática, bastante complexa, pois é no seu âmbito que pode ocorrer responsabilização mais concreta dos serviços/profissionais com a saúde dos usuários do sistema. É a rede de atenção básica que deve resolver a maioria dos problemas de saúde mais comuns, acompanhar pacientes com doenças crônicas, interagir com a comunidade e o ambiente e coordenar os fluxos de pacientes para assegurar a continuidade e a integralidade do atendimento.

Pela envergadura já alcançada, dar continuidade à expansão do PSF ou a outras estratégias de atenção básica é fundamental. Para tanto, o PSF deve começar a cumprir claramente sua tão propalada missão de ser estratégia de reorganização do modelo assistencial do SUS. Isso significa conferir-lhe maior capacidade resolutiva, criar ligação mais orgânica ao restante dos serviços de saúde e fortalecer sua atuação junto às famílias e às comunidades.

Por atuar junto à família, um dos campos de atuação mais importantes das equipes do PSF está na realização de ações de promoção e prevenção. Uma equipe de Saúde da Família que acompanhe a todos os membros desta ao longo de sua vida, que conheça o ambiente no qual vivem, que dialogue continuamente com esse grupo,

tem condições de conhecer os riscos e fatores associados de cada membro da unidade familiar. Essa equipe pode produzir informações para o restante do sistema. Pode atuar orientando membros dessa família, realizar consultas e exames básicos preventivos, entre outros. Pode, sempre que necessário, encaminhar essa família para consultas e exames mais especializados e em níveis mais elevados de complexidade. Nesse último caso, como será discutido no próximo tópico, faz-se necessário garantir a integralidade do atendimento.

Um dos problemas do PSF, e que tem forte repercussão sobre sua capacidade resolutive, está nas relações de trabalho e na capacitação dos profissionais. Cerca de 60% do pessoal ligado ao programa não tem vínculo formal com as prefeituras. A informalidade gera insegurança e elevada rotatividade pós-admissão, o que conspira contra a formação de vínculos entre as equipes e as famílias, um dos pilares da melhoria da assistência. A necessidade de redução da rotatividade implica fornecer condições de trabalho e adotar políticas de incentivo à permanência dos profissionais, especialmente o médico, na equipe. Outro problema é da capacitação. Em geral, os médicos do Programa não têm formação específica prévia para atuar nessa modalidade assistencial. Na sua maioria, são profissionais recém-formados ou em final de carreira (em geral, especialistas em outras áreas, mas não em medicina ou saúde da família, como é, por exemplo, o caso da Espanha). Outros problemas são: medicamentos em quantidade insuficiente para cobrir as necessidades mais freqüentes da população carente, principalmente no caso de doenças que exigem o uso contínuo; deficiente integração com o restante da rede assistencial, conforme será visto no item 5.3.2.

### **Propostas:**

- 1) Capacitar as equipes do PSF e os demais profissionais da atenção básica para prestar a prevenção primária e desenvolver atividades de promoção da saúde, tanto no que se refere às doenças infecciosas e parasitárias, quanto às doenças crônicas não-transmissíveis.
- 2) Utilizar múltiplos arranjos institucionais e múltiplas estratégias pedagógicas para a educação continuada, em forma presencial ou a distância.
- 3) Incentivar, em conjunto com o Ministério da Educação, a instituição de programas de residência em saúde da família e outras formas de pós-graduação das equipes assistenciais e dos gerentes do SUS.
- 4) Regularizar as relações de trabalho, eliminando num prazo de cinco anos as diferentes modalidades de vínculos precários, mediante seleção dos profissionais por concurso público e vinculação a sistemas de carreiras.
- 5) Superar a prática reducionista da gestão da atenção básica que a transforma num programa de extensão de cobertura e promover medidas que garantam sua efetiva integração funcional aos demais níveis de atenção.
- 6) Garantir a disponibilidade de medicamentos básicos, incluindo os destinados ao tratamento das doenças crônicas mais prevalentes, como a hipertensão e o diabetes.

### 5.3.2 Garantir a integralidade do atendimento

Outro ponto fundamental para o aperfeiçoamento da atenção básica – pois lhe dá credibilidade junto à população – é a garantia de integralidade<sup>31</sup> no atendimento aos seus usuários. As dificuldades de acesso à atenção ambulatorial em clínicas básicas ou especializadas seja para consultas seja para exames de diagnose e terapia, a falta de garantias efetivas de atendimento, são problemas enfrentados no cotidiano pelos usuários do SUS.

Garantir a integralidade da atenção significa muito mais do que estabelecer nas “programações pactuadas e integradas”<sup>32</sup> mecanismos de referência (definição dos locais para onde devem ser enviados os pacientes cujos problemas não podem ser resolvidos na rede básica) e de contra-referência (retorno à rede básica de informações sobre o tratamento fornecido ao paciente referido para outros níveis de atenção). Significa, também, fazer que o paciente que necessita de atendimento *seja de fato atendido num prazo estipulado para cada situação*, estabelecido em protocolos clínicos de atendimento, de forma que as pessoas atendidas tenham clareza de quanto tempo terão, no máximo, que esperar para uma consulta de especialidade, exame, cirurgia etc. Significa começar a criar as condições de mudar a prática de se buscar um atendimento mais ágil, indo ao hospital para tratar problemas que seriam mais bem resolvidos e com menor custo pela atuação na atenção básica.<sup>33</sup>

#### **Propostas: garantia de atendimento e ampliação da disponibilidade de serviços**

##### 1) Instituir pactos de garantias explícitas de atendimento

As garantias de atendimento poderiam ser mais explícitas, pactuando-se, por exemplo, os prazos máximos aceitáveis para o atendimento de determinados grupos de patologias. Mesmo que isso não possa ser feito para todos os tipos de atendimentos/patologias, dever-se-iam estabelecer, progressivamente, protocolos de atenção, com prazos-limites de atendimento, para situações mórbidas de maior prevalência e para as quais existem tratamentos custo/efetivo.

Essa medida, contudo, não deve atentar contra o princípio da integralidade no atendimento, uma vez que não significaria menor responsabilidade na realização de outros atendimentos que, de imediato, não venham a fazer parte desse sistema de garantias explícitas. Ao contrário, deve ser vista como reforço ao direito dos usuários do SUS e uma forma objetiva de fazer que o SUS tenha clara responsabilidade pela cobertura real e não apenas formal.

---

31. Integralidade no atendimento aqui entendida no sentido da oferta de todos os serviços e procedimentos necessários ao tratamento de determinada patologia.

32. A PPI é o instrumento de programação do SUS no âmbito de estados e municípios.

33. No Brasil, não há disponibilidade de dados sobre filas de espera. Isso, em si, já é um problema para a gestão da política. Em estudo coordenado por Alexandre Marinho, o tempo médio de espera na fila é 4,5 dias para qualquer tipo de internação.

- 2) Ampliar a oferta de serviços de média complexidade e alta complexidade em áreas estratégicas

Garantir o atendimento também depende da disponibilidade de serviços. Contudo, ao contrário dos serviços de atenção básica, nos quais a capilaridade deve ser maximizada, os serviços de média e alta complexidade, por seu custo mais elevado e necessidade de escala ótima de produção devem ser mais concentrados. Exigem, por conseguinte, a organização de redes de atenção.

Para organizar tais redes de atenção, pelo menos duas condições são necessárias: *i)* criar um programa de investimentos para garantir a organização das redes de atenção de média e alta complexidade, identificadas em planos diretores estaduais; e *ii)* pactuar nos três níveis de governo a ampliação e fortalecimento do papel das Secretarias Estaduais no sentido de: “identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual ou regional” (Lei nº 8.080).

### **5.3.3 Ampliar a regulação sobre acesso e uso de novas tecnologias no SUS**

Manter um sistema de acesso universal e que garanta atendimento integral é esforço societário nada trivial. Todos os serviços universais de saúde acabam, para sobreviver, convivendo com algum grau de restrições na oferta de serviços, com certo atraso na incorporação de novas tecnologias. O Brasil tem visto a entrada de uma quantidade de novas tecnologias (processos, procedimentos e produtos) sem grandes barreiras. Não há no país uma política clara nesse sentido, como consequência há aumento significativo da participação dessas novas tecnologias no custo total da saúde sem a comprovação de maior efetividade destas.

#### **Proposta: criar arcabouço jurídico adequado para incorporação de novas tecnologias**

Para que o SUS possa, de forma sustentável, continuar tendo como um de seus princípios o atendimento integral é necessário que se crie um entorno legal que lhe dê condições de incorporar de forma racional novas tecnologias. Ou seja, é preciso aprovar legislação que estabeleça os critérios de incorporação. É preciso, também, desenvolver a avaliação econômica e tecnológica em saúde, de modo que se verifique, sistematicamente, as consequências clínicas, econômicas e sociais da incorporação de novos processos, procedimentos e produtos. Só depois de claramente determinados seus avanços nesses vários campos (clínico, econômico e social) é que a tecnologia deveria ser incorporada ao SUS.

### **5.3.4 Garantir transparência no cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 e preservar a sustentabilidade do financiamento do SUS**

A Emenda Constitucional nº 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios, para ações e serviços públicos de saúde. Para a União, a EC nº 29 determina que, em 2000, o montante mínimo aplicado em ações de saúde deveria ser o valor executado em 1999, acrescido de 5%. Nos anos seguintes, entre 2001 e 2004, o aumento das despesas está vinculado à variação nominal do PIB. Para

os Estados e Municípios, os percentuais mínimos de vinculação de sua receita de impostos deveriam chegar a 12% e 15% em 2004, respectivamente, estipulando-se para o ano 2000 percentual mínimo de aplicação de 7% como ponto de partida.

A EC nº 29 teve duas grandes motivações: *i)* garantir recursos estáveis para a saúde, diante das crônicas oscilações no volume dos gastos públicos; e *ii)* fazer com que as esferas subnacionais aumentassem sua participação no financiamento do SUS.

No que diz respeito ao aumento da participação das esferas subnacionais no financiamento do SUS, a partir dos dados de relatório divulgado pelo SIOPS (SIOPS, 2005), a EC nº 29 foi parcialmente bem sucedida, elevando os recursos de Estados e Municípios em 38% e 35%, respectivamente.

TABELA 1

**Despesa com ações e serviços públicos de saúde, por nível de governo, em percentual do PIB, 2000-2003**

Níveis de Governo	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
	Em % do PIB				Índice 2000 = 100			
União	1,85	1,87	1,84	1,75	100,0	101,1	99,5	94,6
Estados	0,57	0,69	0,77	0,79	100,0	121,1	134,4	138,6
Municípios	0,67	0,77	0,87	0,91	100,0	114,9	129,9	135,8
<b>Total</b>	<b>3,09</b>	<b>3,34</b>	<b>3,48</b>	<b>3,45</b>	<b>100,0</b>	<b>108,1</b>	<b>112,5</b>	<b>111,7</b>

Fonte: Sioips/MS.

Quanto ao impacto da EC nº 29 no âmbito federal, se não houve o aumento esperado de recursos, pelo menos se verificou maior estabilidade nas alocações. Contudo, observa-se que, pelos dados da tabela 1, há redução no montante aplicado em 2003.

A frustração em termos de maior aporte de recursos para o setor pode ser atribuída à falta de regulamentação da Emenda, o que permitiria dirimir as controvérsias que surgiram em torno das condições de seu cumprimento e que tem provocado desconfortáveis celeumas até mesmo entre distintas áreas do governo federal.

As questões que geraram a maior parte das discussões foram: *i)* o que deve ser considerado como “ações e serviços públicos de saúde” para fins de cumprimento da Emenda? e *ii)* qual deve ser o critério de aplicação da variação nominal do PIB, para correção anual do valor a ser alocado pelo governo federal?

Em relação à primeira questão, quando a EC determinou que um patamar mínimo de recursos seria destinado obrigatoriamente a “ações e serviços públicos de saúde”, não estabeleceu quais espécies de ações e serviços seriam considerados, deixando isso para ser regulado por lei complementar. Ao não expressar explicitamente, por exemplo, que apenas os gastos com ações do SUS seriam legítimas para o atendimento da metas definidas na EC nº 29, foi aberto muito espaço para dúvidas, tais como: o que fazer com as despesas de saneamento? e com os gastos das políticas de alimentação? e com os gastos do setor público com serviços de saúde de clientela fechada, como os planos de saúde dos servidores públicos?

Tais dúvidas dificultam tanto a adequada execução das políticas públicas de saúde por parte das três esferas de governo, quanto o controle e fiscalização do cumprimento da Emenda, por meio de instituições como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, da União e dos Estados. Além disso, os instrumentos que

poderiam ser norteadores, como a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde – que é representativa, pois consolida a discussão de um leque bastante amplo de instituições –, não são reconhecidos universalmente, por não possuírem força de lei.

Se a aplicação de recursos fosse avaliada com base na Resolução nº 322, os Estados teriam aumentado a aplicação de recursos, mas muitos deles ainda não estariam cumprindo a EC nº 29. O SIOPS (2005)<sup>34</sup> aponta que os gastos em saúde dos Estados e Distrito Federal, como percentual da receita vinculada pela EC nº 29, crescem de 7,1% em 2000 para 9,6% em 2003, em média. Patamar ainda bastante inferior aos 12% da receita vinculada estabelecidos pela Emenda. Em outro trabalho, revela-se, por exemplo, que apenas onze governos estaduais cumpriram a EC nº 29 de maneira inequívoca (SIOPS, 2005b).<sup>35</sup> A situação dos municípios parece mais consolidada. O percentual dos gastos em saúde dos municípios, frente à receita vinculada, passa de 13,9% em 2000 para 17,4% em 2003 – superando o patamar de 15% definido pela Emenda (SIOPS, 2005b).

No tocante ao critério de correção do valor a ser alocado pela União, além da indefinição do que entende por “ações e serviços públicos”, a contraposição entre as interpretações de “base móvel”<sup>36</sup> e “base fixa”<sup>37</sup> colocou em conflito, de um lado, instituições como Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e Tribunal de Contas da União, e de outro, Ministério da Fazenda, Advocacia Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A confusão é tal que não se chega sequer a uma conclusão inequívoca sobre o cumprimento ou não da Emenda, por parte da União (ver tabela anexa).

Ademais, não se justifica a existência de um critério específico para a União – a vinculação com variação nominal do PIB – diferente daquele aplicado aos Estados e aos Municípios. Esse critério diferenciado tem sido bastante contraproducente, gerando uma série de ambigüidades, e conseqüentemente um entendimento de que os compromissos assumidos pela União são menores do que os impostos aos governos subnacionais.

O Projeto de Lei Complementar em análise atualmente no Congresso, o PLP nº 01/2003, de autoria do Deputado Roberto Gouveia (PT-SP), propõe que seja definida a vinculação do percentual de 10% da Receita Corrente Bruta da União para Ações e Serviços Públicos de Saúde. Tal percentual – que repercute decisão da XII Conferência Nacional de Saúde – significaria um valor total em torno de R\$ 48 bilhões para o exercício de 2005. Frente aos R\$ 36,5 bilhões efetivamente aplicados pelo governo federal em 2005, implicaria um acréscimo de cerca de R\$ 12 bilhões – elevação de mais de 30%. Em termos de percentuais do PIB, a participação federal no financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde passaria do patamar atual de 1,85% do PIB para cerca de 2,5%. Um crescimento considerável, que, certamente, será bastante questionado, no debate dentro e fora do Congresso.

---

34. SIOPS. *A Implantação da EC nº 29*. apresentação dos dados do SIOPS, 2000 a 2003. Departamento de Economia de Saúde/Ministério da Saúde: Brasília, 2005. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/publicacoes.htm>.

35. Tal afirmação não significa que os outros 16 governos estaduais estejam irregulares, necessariamente. O que ocorre é que a interpretação e implementação da Emenda nº 29, sob a ausência de regulamentação, é bastante complexa, dando margem a diversas interpretações. SIOPS. Nota Técnica nº 9/2005. Depto. Economia de Saúde/Min. da Saúde: Brasília, 2005b. (<http://siops.datasus.gov.br/publicacoes.htm>).

36. Sob o enfoque de “Base Móvel”, o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o volume de recursos executado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao piso mínimo calculado.

37. Sob o enfoque de “Base Fixa”, o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o valor mínimo de recursos calculado para o ano anterior.

Não obstante, talvez tão ou mais importante do que o percentual exato que será alcançado no processo de debate legislativo – se de 8%, 10% ou 12% –, será a definição de um marco legal, claro e coerente, para o financiamento das políticas de saúde em nível federal, com impactos positivos na estabilidade dos recursos, e no comprometimento com esta política pública por parte das três esferas de governo.

Por fim, cumpre lembrar que os gastos públicos em saúde das três esferas de governo, no Brasil, estão muito inferiores não só em relação aos países desenvolvidos, mas também em relação a nossos vizinhos da América Latina. O patamar alcançado no Brasil é de 3,45% do PIB, enquanto, segundo dados da OMS, a Argentina apresenta 5,1%; a Espanha, 5,4%; e a França, 7,2% – para ficarmos apenas em alguns exemplos. Portanto, ainda que a utilização mais eficiente dos recursos existentes possa ser obtida, o fato é que recursos adicionais são necessários, se a perspectiva a ser buscada é a de consolidação do Sistema Único de Saúde.

### Proposta: regulamentar a EC nº 29 para preservar a sustentabilidade do financiamento do SUS

A regulamentação da EC nº 29 é fundamental para a manutenção da sustentabilidade financeira do SUS, para a transparência na aplicação dos recursos e para o controle social sobre a atuação do Estado. Nesse esforço, as questões mais relevantes são: *i*) a definição sobre quais gastos podem ser considerados como “Ações e Serviços Públicos de Saúde”. Isso é de fundamental importância para que se constitua marco legal imune a ambigüidades e multiplicidades de interpretações; e *ii*) a extensão para a União da vinculação de percentual da receita corrente, como aplicado a Estados e Municípios, substituindo a vinculação nominal ao PIB e encerrando a controvérsia sobre a base de cálculo a ser utilizada para a previsão mínima de recursos, isto é, encerrando o embate “base fixa” *versus* “base móvel”.

TABELA 2

#### Execução orçamentária em ações e serviços públicos de saúde do Ministério da Saúde, 2000 a 2005 e estimativa para 2006

(Em R\$ bilhões correntes)

	Execução orçamentária em ações e serviços públicos de saúde (a) <sup>1</sup>	Execução orçamentária em ações e serviços públicos de saúde (b) <sup>2</sup>	Base fixa (c) <sup>3</sup>	Base móvel (d) <sup>4</sup>
2000	20,4	20,4	19,3	19,3
2001	22,5	22,5	21,8	23,1
2002	24,9	24,9	23,8	25,1
2003	27,2	26,8	26,7	28,2
2004	32,7	31,9	30,8	32,6
2005	36,5	34,5	35,0	37,2
2006 <sup>5</sup>	40,0	37,9	38,4	40,1

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Notas: <sup>1</sup> Segundo a definição das LDOs: gastos totais do Ministério da Saúde, excetuando-se as despesas com inativos e pensionistas, juros e amortizações de dívida, bem como as despesas financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

<sup>2</sup> Além das exclusões previstas na LDO, excluiu-se também nesta coluna as despesas com programas de transferência direta de renda.

<sup>3</sup> Sob o enfoque de “base fixa”, o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o valor mínimo de recursos calculado para o ano anterior.

<sup>4</sup> Sob o enfoque de “base móvel”, o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o volume de recursos executado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao piso mínimo calculado.

<sup>5</sup> Dados da execução para 2006 correspondem à dotação inicial.

Ao confrontar a execução orçamentária segundo o entendimento da LDO – coluna (a) –, com o piso exigido pela Emenda segundo o critério de “base fixa” – coluna (c) –, a conclusão seria pelo adequado cumprimento, em todos os anos, da Emenda pelo governo federal. Entretanto, se o critério utilizado para o cálculo do piso seja o de “base móvel” – coluna (d) –, a EC nº 29 só teria sido cumprida nos anos de 2000 e 2004. Para o ano de 2006, o conflito permanece: a dotação inicial seria adequada de acordo com o critério de “base fixa”, mas insuficiente para o critério de “base móvel”.

## **6 SUBSÍDIOS PARA MELHORAR A EDUCAÇÃO NO BRASIL**

**Ângela Barreto\***

**Jorge Abrahão de Castro\***

**Martha Cassiolato\***

**Paulo Corbucci\***

A educação é atualmente reconhecida como uma das bases sobre as quais se assenta o desenvolvimento das sociedades nacionais. A educação escolar como uma das formas mais importantes do processo educacional constitui preocupação maior dos decisores das políticas públicas, sempre confrontados com escolhas complexas sobre investimentos, custos e benefícios. O desafio de ampliar a escolaridade e a qualidade da educação no Brasil ainda se coloca de forma marcante, sobretudo em virtude da persistência de problemas de acesso e de qualidade do ensino-aprendizagem.

Os indicadores educacionais têm demonstrado que, apesar de o acesso ao ensino fundamental estar praticamente universalizado, apenas 53% dos alunos matriculados conseguem concluí-lo. A escolaridade média do brasileiro, que chegou a sete anos de estudo em 2005, permanece abaixo da escolaridade obrigatória no país. Destaca-se, ainda, a persistência de fortes desigualdades educacionais entre regiões do país, o campo e a cidade, bem como entre brancos e negros, em que pese os avanços observados. Por outro lado, a baixa da qualidade da educação básica continua sendo um dos mais graves problemas da educação escolar no Brasil, mas a ela se somam o analfabetismo que, em 2005, atingia 10,9% da população brasileira, e o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios: infantil, médio e, sobretudo, superior, ao qual apenas 11,2% da população de 18 a 24 anos tem acesso.

A persistência desses problemas no campo educacional deve-se não somente à fragilidade ou, em alguns casos, ausência de soluções específicas. Reflete, também, deficiências relacionadas à atuação dos Estados, Municípios e da União no exercício de sua função mais ampla de coordenação da política educacional. A seguir, serão analisados os principais problemas da educação brasileira e apresentado conjunto de propostas para ação do governo federal, começando pelas mais gerais e direcionadas ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, seguidas de propostas mais específicas para os níveis e modalidades de ensino.

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, amfbarreto@uol.com.br, jorge.abrahao@ipea.gov.br, martha.cassiolato@ipea.gov.br, paulo.corbucci@ipea.gov.br.

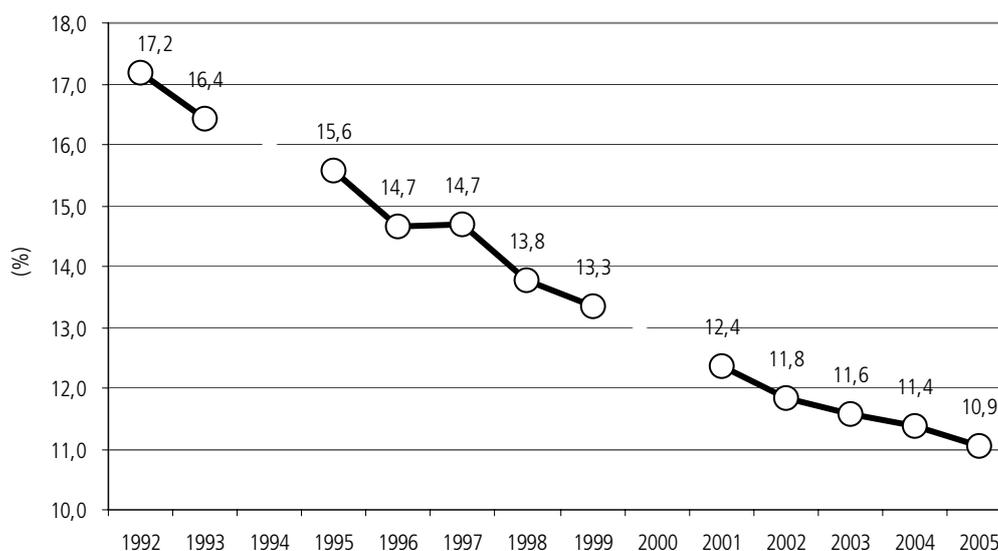
## 6.1 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO E DA QUALIDADE DOS BENS E SERVIÇOS EDUCACIONAIS

### 6.1.1 Analfabetismo e Educação de Jovens e Adultos (EJA)

No período 1992-2002, a taxa de analfabetismo apresentou redução média anual de 0,6 ponto percentual. A partir de então, cai o ritmo dessa redução para menos de 0,4 ponto percentual, de modo que a taxa de analfabetismo, no Brasil, ainda se situa em um nível bastante acima da maioria dos países latino-americanos e, em especial, aos da Argentina (2,8%, em 2001) e do Chile (4,3%, em 2002).

GRÁFICO 1

#### Taxa de analfabetismo no Brasil na população de 15 anos ou mais, 1992-2005



Fonte: Inep/MEC; Elaboração: Disoc/Ipea.

O analfabetismo atinge cerca de 14,6 milhões de brasileiros. Esse elevado contingente de pessoas, no entanto, distribui-se de forma bastante desigual, quando se o tem sob a ótica regional e localização dos domicílios. Na área rural atinge 25,0% da população de 15 anos ou mais, em 2005, cuja proporção é cerca de três vezes a da área urbana metropolitana. Na Região Nordeste, a taxa de analfabetismo é mais de três vezes a do Sul e Sudeste. Isso é válido tanto para as áreas urbanas, como para a área rural.

Quando se consideram as faixas etárias da população, verifica-se que a de 40 anos ou mais é a que apresenta o maior índice de analfabetismo (19,0%), muito acima dos 2,9% registrados na faixa etária de 15 a 24 anos. Tal diferença pode ser atribuída à expansão do atendimento escolar nas últimas décadas, de modo a atender a quase totalidade dos jovens e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos. A presença de um maior número de analfabetos entre adultos com 40 anos ou mais é o resultado de um acesso restrito dessas gerações à educação formal no passado, mas é, também, um indício de que os programas de alfabetização implementados nas últimas décadas não foram capazes de reverter de forma eficaz essa dívida educacional.

TABELA 1

**Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade Brasil, 1995-2001-2005**

(Em %)

Brasil, sexo, cor, situação no domicílio, Grandes Regiões	Ano			
	1995	2001	2005*	2005**
Brasil	15,6	12,4	10,9	11,1
Cor				
Branca	9,5	7,7	7,0	7,0
Preta ou parda	23,5	18,2	15,3	15,4
Situação do domicílio				
Urbano	11,4	9,5	8,4	8,4
Rural	32,7	28,7	25,6	25,0
Grandes Regiões				
Norte	13,3	11,2	9,4	11,6
Nordeste	30,5	24,3	21,9	21,9
Sudeste	9,3	7,5	6,6	6,6
Sul	9,1	7,1	5,9	5,9
Centro-Oeste	13,4	10,2	8,9	8,9
Faixa etária				
10 anos ou +	14,8	11,4	10,2	
10 a 14 anos	10,0	4,2	3,4	
15 a 24 anos	7,2	4,2	2,9	
25 a 39 anos	10,4	8,2	7,0	
40 anos ou +	26,1	21,2	19,0	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995, 2001 e 2005.

Obs.: \* Exclusiva a população rural da Região Norte.

\*\* Inclusive a população rural da Região Norte.

Perspectiva para a melhoria da alfabetização de jovens e adultos:

- **Ampliação da integração do programa de Alfabetização com o de Educação de Jovens e Adultos.** Recente avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que, em muitas localidades, a falta de continuidade dos estudos para os jovens e adultos recém-alfabetizados ainda é um problema que pode comprometer a efetividade das ações do Programa Brasil Alfabetizado. Em que pese o MEC já estar atuando no sentido de integrar as iniciativas de alfabetização com o EJA, é preciso ampliar a abrangência dessa integração, fazendo que os alunos recém-alfabetizados sejam encaminhados imediatamente para a escola, a fim de evitar o retorno à condição de analfabeto em curto espaço de tempo.

### 6.1.2 Educação infantil

Embora apenas o ensino fundamental tenha caráter obrigatório, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, instituiu como formação mínima o conceito de educação básica, composto, além do ensino fundamental, da educação infantil (direcionada às crianças até 6 anos de idade) e do ensino médio (adequado à faixa de 15 a 17 anos). E são justamente nesses níveis de ensino não-obrigatórios que se encontram desigualdades bastante expressivas.

Na faixa de 0 a 6 anos a proporção dos que são atendidos pela educação infantil é crescente, mas o atendimento permanece relativamente baixo. De acordo com a tabela 2, em 2005 das crianças de 0 a 3 anos, apenas 13,0% freqüentavam creches. No período 2001-2005, o atendimento de crianças em creche cresceu 2,7 pontos percentuais, ritmo insuficiente para garantir o alcance da Meta do Plano Nacional de Educação (PNE), que propõe quase quadruplicar, em sete anos, o nível registrado em 2004, para chegar a 50% da população infantil em 2011.

Além disso, é importante salientar que apenas 9,0% das crianças de 0 a 3 anos, oriundas de famílias com até ½ salário mínimo per capita, freqüentavam creches em 2005, representando cerca de um quarto da taxa de freqüência observada entre as de famílias com renda per capita superior a três salários mínimos.

TABELA 2

**Taxa de freqüência bruta à creche/pré-escola das crianças de 0 a 6 anos de idade, 1995-2001-2005**

(Em %)

Categorias	0 a 3 anos de idade				4 a 6 anos de idade			
	1995	2001	2005*	2005**	1995	2001	2005*	2005**
Brasil	7,6	10,6	13,3	13,0	53,5	65,6	72,7	72,0
Cor								
Branca	8,7	11,4	14,6	14,5	56,3	67,9	74,6	74,2
Preta ou parda	6,2	9,6	12,0	11,6	50,5	63,3	71,1	70,0
Situação do domicílio								
Urbano	9,2	11,9	15,2	15,2	59,4	69,0	75,8	75,8
Rural	2,7	4,5	5,0	4,6	35,9	50,7	59,0	57,0
Grandes Regiões								
Norte	5,6	7,3	7,0	5,8	55,1	60,1	65,5	60,0
Nordeste	7,1	10,5	11,7	11,7	56,1	70,5	77,6	77,6
Sudeste	8,3	11,6	15,8	15,8	55,1	68,1	75,9	75,9
Sul	8,6	11,8	16,1	16,1	45,1	55,3	62,1	62,1
Centro-Oeste	5,5	6,7	10,0	10,0	48,0	54,5	62,8	62,8
Faixa de rendimento familiar per capita								
até meio salário mínimo	5,1	7,5	9,3	9,0	42,6	58,3	66,4	65,4
3 salários mínimos ou mais	22,6	30,6	33,6	33,6	83,2	91,9	94,3	94,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995, 2001 e 2005.

Obs.: \* Excluída a população rural da região Norte.

\*\* Inclusiva a população rural da região Norte.

A proporção de crianças, na faixa etária de 4 a 6 anos que freqüentava escola alcançou 72,0%, superando a meta de 60% estabelecida pelo PNE, para 2006. Por isso, estima-se que é bem provável o alcance da meta de 80% em 2011. A freqüência à escola por crianças nesse grupo de idade também apresentava, em 2005, valores bem diferenciados e crescentes por faixas de renda das famílias. Contudo, 65,4% das crianças de 4 a 6 anos provenientes de famílias pobres (até ½ salário mínimo per capita) freqüentavam a pré-escola.

Perspectivas para ampliação do acesso à educação infantil, com qualidade:

- **Ampliação da atuação do MEC na área da educação infantil.** Existem evidências suficientes de que um dos investimentos educacionais que mais trazem retornos sociais e financeiros é o destinado às crianças de até seis anos de idade. No Brasil, ainda são tímidos os níveis de atendimento a essa faixa etária. Por outro lado, como a oferta da educação infantil é atribuição constitucional dos municípios, e grande parte deles tem deficiências técnicas e financeiras para assumir esse papel, torna-se imprescindível o apoio efetivo da União, conforme preceitua o regime de colaboração. As ações do MEC em educação infantil têm sido tímidas e o apoio financeiro é quase insignificante. Mesmo o programa recentemente instituído de formação de professores leigos de educação infantil (ProInfantil) encontra vários entraves para ampliação (recursos humanos e financeiros, dependência da instância estadual para sua

implementação). Na área de informação e avaliação, a educação infantil constitui uma das que mais apresentam precariedades. Portanto, a educação infantil deveria tornar-se prioridade do governo federal, ocupando lugar privilegiado nas iniciativas de formação de professores, gestores e conselheiros de educação, e com a ampliação de programas de material didático, especialmente livros infantis e brinquedos. Além disso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educativas (Inep) deveria realizar novo Censo de Educação Infantil que permitisse retratar, de forma atualizada e abrangente, a situação do atendimento em creches e pré-escolas em todo o país.

- **Universalização progressiva da pré-escola, a começar pelas crianças de 5 anos e, em seguida, pelas crianças de 4 anos.** A inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental, que passou a ter a duração de nove anos, constitui um avanço. Faz-se imprescindível, entretanto, o apoio do âmbito federal no estabelecimento de diretrizes para esse novo formato do ensino compulsório e na implementação destas em municípios que apresentam maiores carências técnico-pedagógicas. Alcançada a meta da universalização do atendimento educacional às crianças de 6 anos no ensino fundamental, o apoio do governo federal deve visar à oferta de educação infantil de qualidade, inicialmente para todas as crianças de 5 anos de idade, e em seguida às de 4 anos. Dada a importância da educação infantil, o objetivo é superar a meta estabelecida no PNE de uma cobertura educacional de 80% dessa faixa etária.
- **Ampliação, com qualidade, da oferta de vagas em creches públicas.** O acesso das crianças até 3 anos de idade às creches é marcado pela insuficiência e desigualdade na cobertura e por baixos padrões de qualidade. Deixados à iniciativa privada e à filantropia, esses problemas não serão superados. Os efeitos positivos da ação da esfera pública são evidenciados em vários municípios que, atendendo às demandas da sociedade, investiram na ampliação das vagas e na implantação de programas de melhoria de qualidade das creches. Sendo uma responsabilidade dos municípios, e considerando as carências de muitos deles, *é fundamental o apoio técnico e financeiro da União que abranja os vários aspectos do atendimento: oferta de vagas; formação e valorização docente; gestão; espaços, equipamentos e materiais adequados.* Trata-se, portanto, de efetivamente incluir a creche em programas do Ministério destinados à educação básica. Somente com a atuação da União será possível atingir a meta posta no PNE, de atendimento a 50% das crianças de até 3 anos em creches, até o ano 2011.
- **Implantação de programa de apoio, pelo MEC, às creches comunitárias e filantrópicas já existentes (qualificação da rede).** Até 1988, o atendimento em creches foi assumido pela Assistência Social, que o fez apoiando iniciativas da sociedade. Ao reconhecer o caráter eminentemente educativo das creches e incluí-las no âmbito da educação, a Constituição de 1988 e a LDB representaram avanço legal de monta. O governo federal, entretanto, não assumiu a transferência para o âmbito da educação da responsabilidade pelo apoio financeiro às creches comunitárias e filantrópicas. Permaneceram no Ministério do Desenvolvimento Social os recursos e a responsabilidade pelo seu repasse às instituições. Sem o poder e a competência para legislar e supervisionar o

atendimento em creches, esse Ministério tem enfrentado grandes dificuldades para apoiá-lo e exigir padrões postos pela legislação educacional. *É imprescindível que seja instituído no Ministério da Educação um programa de apoio a essas creches, que permita a continuidade da oferta e ao mesmo tempo garanta padrões de qualidade educacional. Nesse programa, é essencial a atuação conjunta com os órgãos municipais de educação.*

### 6.1.3 Ensinos fundamental e médio

#### Ensino fundamental

A quase universalização do acesso à escola nos anos 1990, à população de 7 a 14 anos, significou um dos principais avanços da sociedade brasileira no campo educacional. Ao progresso alcançado no tocante à oferta de vagas, no entanto, sobrepõem-se novos desafios. Além de ainda haver uma porcentagem residual de crianças e jovens fora da escola, entre os matriculados há aqueles que não aprendem ou que progridem lentamente, repetem o ano e acabam abandonando os estudos. Os fatores que contribuem para essas dificuldades estão relacionados à qualidade do ensino, à gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais.

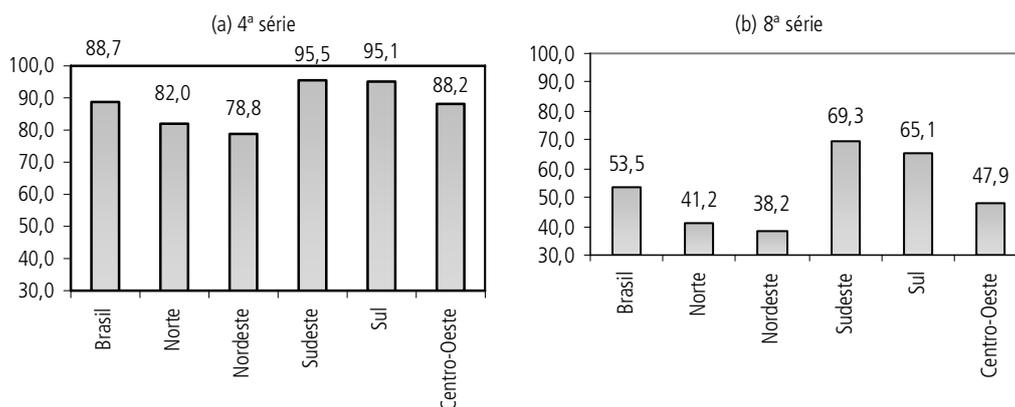
Um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental tem sido as acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, associadas às diferentes capacidades de Estados e Municípios de financiar a educação. Para enfrentar esse problema estrutural e criar condições para o desenvolvimento equitativo da educação pública, foi instituído, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). De lá para cá, os recursos passaram a serem redistribuídos, no âmbito de cada unidade da Federação, entre o Estado e seus Municípios. O governo federal, por sua vez, vem complementando os recursos do Fundef, sempre que o valor por aluno, no âmbito estadual, fica abaixo do mínimo fixado nacionalmente.

Os indicadores de acesso ao ensino fundamental não revelam grandes disparidades regionais, de gênero ou de raça. A análise pelos níveis de rendimento mensal familiar per capita dos estudantes identificou correspondência com o recorte regional, tendo em vista que a taxa de frequência ao ensino fundamental variou de 91,1% para os 20% mais pobres a 95,8% para os 20% mais ricos. Por fim, há que se ressaltar a aproximação ocorrida entre as áreas rural e urbana, no tocante a esse indicador. Se em 1992 apenas 66,4% das crianças de 7 a 14 anos da área rural freqüentavam o ensino fundamental, em 2005 já correspondiam a 92% do total.

Na análise da situação da educação brasileira, ganham relevância a repetência, a defasagem e a evasão escolar, que ampliam o tempo médio de permanência no ensino fundamental e comprometem os índices de conclusão desse nível. As taxas médias esperadas de conclusão da 4ª e 8ª série do ensino fundamental, em 2005, correspondiam, respectivamente, a 89% e 54%, conforme pode ser observado no gráfico 2. Em situação mais desvantajosa encontravam-se os estudantes das Regiões Norte e Nordeste, cujas taxas de conclusão no ensino fundamental situavam-se em torno de 40%.

GRÁFICO 2

**Taxa média esperada de conclusão do ensino fundamental (4ª série e 8ª série), segundo região geográfica, 2004**



Fonte: Inep/MEC. Elaboração: Disoc/Ipea.

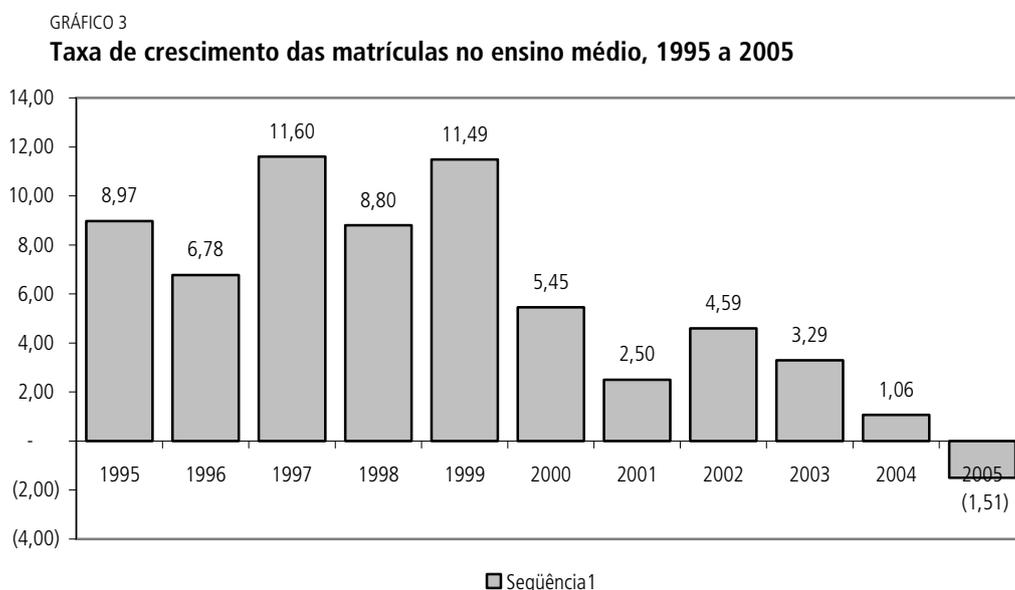
Hoje, a universalização do ciclo educacional obrigatório, no Brasil, não tem como principal limitante a oferta de vagas, mas sim as condições intra e extra-escolares que afetam o desempenho e a trajetória dos alunos. Para parcela considerável dos 54% que conseguem concluir o ensino fundamental, o percurso se torna mais longo que aquele inicialmente apresentado como possível e desejável. O tempo médio de conclusão das oito séries amplia-se para cerca de dez anos, com evidentes desigualdades regionais: enquanto no Sudeste a distorção é de um ano, no Nordeste chega a três. De todo modo, esses índices revelam grandes avanços em relação a 1991, quando apenas 37,6% dos estudantes diplomavam-se no ensino fundamental, levando em média 11,7 anos.

Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), correspondentes a 2003, revelam que ainda é grande o contingente de alunos do ensino fundamental com desempenho inadequado. Isso é particularmente grave no âmbito das redes públicas de ensino. Cerca de 60% dos alunos oriundos dessas escolas, matriculados na 4ª série, situavam-se nos estágios "crítico" ou "muito crítico" em Língua Portuguesa, o que evidencia sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de o desempenho de alunos da 8ª série, nessa mesma disciplina, ter sido substancialmente melhor, verifica-se que há aumento na distância entre os resultados das redes pública e privada. O mesmo quadro de desigualdades de desempenho escolar entre as redes de ensino pode ser observado em Matemática. Nesse caso, com o agravante de que é crescente, entre a 4ª e a 8ª série, a proporção de estudantes nos estágios "crítico" e "muito crítico".

#### Ensino médio

A frequência à escola por parte dos jovens de 15 a 17 anos alcançou 82,2% em 2004, mas desses apenas 45,1% se encontravam matriculados no ensino médio, nível adequado à faixa etária considerada. Contudo, é importante salientar aumento de 2,0 pontos percentuais nesta taxa de escolarização (era 43,1%, em 2003), o que reflete a tendência de redução da distorção idade-série.

A despeito de o ensino médio ter-se tornado objeto da política educacional do governo federal somente ao final dos anos de 1990, as maiores taxas de crescimento das matrículas nesse nível de ensino foram registradas ao longo da segunda metade dessa década. Entre 1995 e 2000, a expansão das matrículas foi da ordem de 52%, enquanto que no período 2000-2005 houve ampliação de apenas 10%. Por intermédio do gráfico 3, a seguir, podem-se observar as diferentes tendências de crescimento da matrícula entre os dois subperíodos.



Fonte: Inep/MEC  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de inédita, a redução do total de matrículas no ensino médio, registrada em 2005, já era prevista. A surpresa ficou por conta de sua ocorrência prematura. Em relação a 2004, houve diminuição de 138 mil matrículas, sendo que, deste total, 96% couberam a São Paulo. Quase todas as Unidades Federadas (UF) das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste registraram decréscimo das matrículas, ao passo que o inverso ocorreu nas Regiões Norte e Nordeste. À exceção do Amazonas, as maiores reduções foram registradas nas UFs que apresentam as maiores taxas de frequência líquida<sup>38</sup> no ensino médio (DF, SP e SC). A despeito da queda do número absoluto de matriculados, houve crescimento da taxa de frequência líquida da população de 15 a 17 anos, que corresponde à faixa etária adequada ao ensino médio.

Diferentemente do que ocorre em relação à frequência ao ensino fundamental, no caso do ensino médio evidenciam-se profundas desigualdades regionais, ainda que estas tenham sido reduzidas ao longo do período sob análise. A taxa de frequência na região Nordeste correspondia, em 1995, à metade da média nacional e a pouco mais de dos índices registrados nas Regiões Sul e Sudeste. Essas diferenças reduziram ao longo do período 1995-2005, em virtude de o avanço verificado na região que se encontrava em situação mais desfavorável ter sido o dobro daquele registrado pela região melhor posicionada.

38. A taxa de frequência líquida é obtida pela razão entre o total de matriculados em determinado nível de ensino, na faixa etária adequada a esse nível de ensino, sobre o universo de indivíduos dessa faixa etária.

A freqüência ao ensino médio guarda estreita relação com a renda familiar. A proporção de jovens de 15 a 17 anos pertencentes ao 1º quinto de renda, que freqüentam o ensino médio, correspondia, em 2005, a ¼ daqueles que se situavam no quintil superior da renda. Ressalte-se que esse índice médio ainda encobre desigualdades regionais. Enquanto na Região Sudeste a proporção era de 2 em cada 5 jovens, no Nordeste, esse índice médio caía à metade, conforme pode ser constatado por intermédio da tabela 3, a seguir.

TABELA 3

**Taxa de freqüência líquida no ensino médio de pessoas de 15 a 17 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar per capita Brasil e Grandes Regiões, 2005**

Grandes Regiões	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
<b>Brasil</b>	<b>18,9</b>	<b>28,2</b>	<b>39,9</b>	<b>54,5</b>	<b>74,3</b>
Norte <sup>1</sup>	15,2	19,0	32,3	38,7	56,6
Nordeste	10,7	16,1	22,6	27,5	51,3
Sudeste	31,9	44,5	56,2	64,8	79,5
Sul	29,0	40,4	51,8	64,6	78,1
Centro-Oeste	26,3	31,9	42,1	48,8	71,5

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disco/Ipea.

A freqüência ao ensino médio de jovens residentes em áreas rurais correspondia, em 2005, à metade da registrada entre residentes de áreas urbanas não metropolitanas (48,2%). Apesar de esse dado evidenciar que ainda é aguda a desigualdade no acesso a esse nível do ensino, o avanço verificado nos últimos dez anos foi significativo, pois, em 1995, a taxa de freqüência desse segmento populacional correspondia a apenas ¼ da taxa registrada entre jovens das áreas urbanas. Por sua vez, a diferença na freqüência ao ensino médio, em favor dos brancos, decresceu de 63%, em 1995, para 39%, em 2005, enquanto que a desvantagem dos homens em relação às mulheres reduziu-se de 29%, em 1995, para 20%, em 2005.

Portanto, apesar de ainda serem elevadas as desigualdades de acesso e freqüência ao ensino médio, no Brasil, houve sensível redução dessas diferenças nos últimos dez anos. A questão que se coloca é se será possível manter essa tendência de aproximação, sem que ocorram melhorias significativas das condições socioeconômicas dos estudantes pertencentes aos segmentos em desvantagem.

Cabe observar, no entanto, que o substancial crescimento das matrículas, verificado ao longo da segunda metade dos anos 1990, não foi acompanhado de melhoria significativa do desempenho dos estudantes, conforme mostram os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As avaliações mostram que houve redução no nível médio de desempenho tanto em Matemática, quanto em Língua Portuguesa e que isso ocorreu em razão dos resultados obtidos pelos estudantes das escolas públicas.

Os avanços obtidos no que tange às taxas de promoção também foram modestos. Um dos fatores que vêm influenciando negativamente o rendimento escolar é a distorção idade-série. As múltiplas repetências exercem efeito perverso sobre a auto-estima do aluno e, conseqüentemente, interferem na aprendizagem e no rendimento escolar. Muito embora as taxas de repetência no nível médio sejam inferiores às do ensino fundamental, a distorção idade-série daqueles alunos vem se mantendo em patamar ainda elevado (de 55,0%, em 1996, caiu para 46,3%, em 2005), em grande medida, pelo fato de os estudantes das redes públicas de ensino ingressarem no ensino médio com defasagem acumulada ao longo das oito séries do ensino fundamental.

Os dados do Saeb também evidenciam que decresceu o nível médio de desempenho dos estudantes ao longo do período 1995-2003. No entanto, quando estes são desagregados segundo as redes de ensino, observa-se que os estudantes das escolas privadas melhoraram seu desempenho, enquanto que para o conjunto dos estudantes de escolas públicas ocorreu o contrário.

Uma possível explicação para esse fenômeno pode ser a de que a expansão ocorrida nesse período tenha incorporado estudantes, antes alijados, em condições socioeconômicas menos favoráveis e, portanto, com reduzidas oportunidades de acesso a um ensino de melhor qualidade, uma vez que a eles restaria, via de regra, trabalhar durante o dia e estudar no período noturno.

Em suma, há fortes indícios de que fatores relacionados à demanda estariam contribuindo para a ocorrência da redução de matrículas no ensino médio regular. Também é notório o fato de que o ensino médio foi-se expandindo de forma desordenada, mediante a ocupação de espaços ociosos nas escolas de ensino fundamental. Não bastasse isso, compartilha e também é herdeiro de todos os demais problemas de qualidade do ensino fundamental. Quase a totalidade das matrículas do ensino médio se concentra nas áreas urbanas e quase metade é em cursos noturnos. Há que se indagar se essa marcante presença do noturno é uma decorrência da demanda (alunos que trabalham durante o dia) ou da oferta (horário ocioso de escolas com ensino fundamental).

Perspectivas para melhoria da qualidade da educação básica:

- **Aperfeiçoamento dos programas de valorização e formação de professores da educação básica.** O Censo Escolar de 2004 mostra que cerca 17% das 835 mil funções docentes das últimas séries do ensino fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>) e 8% das quase 500 mil funções docentes do ensino médio são ocupados por professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério dessas etapas. Nos outros segmentos e modalidades da educação básica em que esse nível de formação não é exigido, mas desejável, os percentuais dos que não a possuem são ainda maiores. A maioria dos docentes que não possuem a formação adequada reside em municípios do interior. Entre as razões que impedem que esses professores completem a formação exigida encontram-se condições objetivas como inexistência de cursos superiores em suas cidades e falta de recursos financeiros para arcar com custos diretos e indiretos de freqüentar os cursos existentes em faculdades particulares. Por outro lado, as universidades públicas acumulam conhecimentos e recursos que podem ser potencializados para a formação de professores em exercício, em estratégias articuladas com os sistemas de ensino. Entre os entraves a essa atuação das universidades públicas podem-se apontar a ausência de condições da oferta (como número de docentes adequado), e de incentivos acadêmicos e financeiros para assumir programas dessa natureza. Iniciativas nessa direção já vêm sendo realizadas com a instituição, pelo MEC, da rede de formação de professores e criação de bolsas para docentes e alunos.

- Incrementar o programa de *fortalecimento das faculdades de educação e cursos de licenciatura das universidades federais*, com criação de vagas para docentes para atuarem nesses programas e de incentivos acadêmicos (como valorização no currículo junto a órgãos de apoio científico e tecnológico) e financeiros (como valorização em gratificações). Condições e compromissos deverão ser assegurados para que sejam atendidos os professores da educação básica das cidades onde não existem cursos superiores gratuitos de formação docente.
- A utilização de novas tecnologias de educação a distância constitui outra estratégia que vem sendo implementada e cujo fortalecimento favorecerá não apenas a formação de professores não habilitados como também o aperfeiçoamento continuado dos demais docentes.
- Além da atuação na formação, a esfera federal deve articular pactos entre os governos estaduais e municipais e os profissionais da educação básica, por meio de seus representantes (principalmente Consed, Undime e CNTE), visando à implementação de medidas de valorização do magistério da educação básica, com incentivos financeiros vinculados ao desempenho e à formação docente.
- **Ampliação e fortalecimento das ações de formação de conselheiros, gestores e diretores.** A Constituição de 1988 e a LDB reconhecem a autonomia dos municípios e lhes atribuem responsabilidades equivalentes às dos estados no ensino fundamental, e superiores às desses entes federados na educação infantil. Entretanto, a heterogeneidade quanto ao tamanho e condições técnicas dos municípios para constituírem e gerenciarem sistemas e redes de ensino próprios requer atuação forte da União na qualificação dessas entidades federadas. Essas necessidades não se limitam à gestão das redes e sistemas, mas também das próprias unidades escolares. O MEC vem desenvolvendo programas de formação de dirigentes municipais de educação, de conselhos de educação (ProConselho) e de conselhos escolares, que deverão ser ampliados e fortalecidos de modo a atingir aos estados e municípios que deles mais necessitam.
- **Ampliação e continuidade do processo de avaliação escolar.** As avaliações escolares são insumos importantes para a tomada de decisão na área educacional, subsidiando a definição de ações voltadas para a correção de distorções e o aperfeiçoamento das práticas das escolas e dos sistemas de ensino. Nesse sentido, é importante aprofundar o monitoramento do desempenho dos alunos por escola, de forma a permitir a melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, é importante aferir também variáveis que dizem respeito a professores, escolas, infra-estrutura, além do contexto socioeconômico dos alunos e seus hábitos de estudo, possibilitando diagnósticos mais aprofundados sobre os diferentes aspectos que afetam os sistemas de ensino.
- **Equalização do acesso a novas tecnologias.** A incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação é fator de melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem na educação básica pública. Deve ser ampliada a instalação de Núcleos de Tecnologia Educacional nos estados para formação e capacitação de alunos, professores e gestores de escolas no uso de novas tecnologias, e de laboratórios de informática nas escolas públicas.

- **Melhoria da qualidade do ensino médio noturno.** Dos 1,2 milhão de jovens que abandonaram o ensino médio regular, em 2003, 70% cursavam o noturno. A falta de atenção à diversidade e às especificidades do aluno da noite, em uma realidade em que mais de 40% das matrículas do ensino médio ocorre em cursos noturnos, vem comprometendo o desempenho dos alunos e provocando significativa desistência de cursos que não são motivadores, pois seus conteúdos não consideram a realidade do aluno que trabalha. Especialistas apontam que os documentos oficiais não sugerem qualquer abordagem que pudesse compensar a maior complexidade dos problemas enfrentados pela escola noturna, bem como é emblemática a omissão nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio quanto ao caráter necessariamente diferenciado dos cursos noturnos. Implícita nessas orientações políticas pode estar a intenção de “diuturnizar” o ensino médio, situação ideal, social e pedagogicamente, se os alunos que precisam trabalhar recebessem uma bolsa que compensasse suas necessidades de renda para poderem estudar durante o dia. Paralelamente, teria de ocorrer a expansão da rede física de escolas, uma vez que grande parte dos cursos médios noturnos estaduais ocupa prédios que, durante o dia, são plenamente usados por alunos do ensino fundamental e médio.

#### **6.1.4 Educação superior**

O acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, não apenas quando comparado ao de países desenvolvidos, mas também em relação a diversos países latino-americanos. Além disso, mostra-se bastante desigual quando se comparam segmentos populacionais segundo níveis de renda, raça/cor, localização regional e situação domiciliar (rural/urbana).

Apesar de as taxas de expansão da matrícula nesse nível do ensino terem sido expressivas a partir da segunda metade da década de 1990, esse crescimento não foi suficiente para posicionar o país na linha de frente das nações latino-americanas.

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período 1995-2002, orientado pela via privada, guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse fenômeno aponta para, pelo menos, duas possíveis causas intra-sistêmicas: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior.

A baixa progressão e a evasão verificadas nos ensinos fundamental e médio têm impactos sobre os níveis de acesso e permanência na educação superior. De acordo com estimativas do Inep/MEC, apenas 54% das crianças que ingressam na primeira série do ensino fundamental conseguem concluí-lo. Esse processo de exclusão se agrava quando se trata do ensino médio, cuja conclusão se torna realidade para somente 37% daqueles estudantes (cf. Radar Social, Ipea, 2005). Portanto, o universo de potenciais demandantes de educação superior, que dispõem do requisito mínimo para tal, restringe-se a pouco mais de 1/3 dos jovens brasileiros que tiveram acesso à educação básica.

Isso não significa, no entanto, que todos eles seguirão a vida acadêmica. Vários são os fatores que levam boa parte desses estudantes a interromper os estudos após a obtenção do diploma de nível médio. A necessidade de ingressar no mundo do trabalho parece ser um dos principais, a qual se torna mais forte à medida que aumenta a idade de conclusão da educação básica.

Conforme atestam os dados do Inep/MEC, cerca de 60% dos concluintes do ensino médio, em 2004, o fizeram com idade de 20 anos ou mais. Nesse sentido, prosseguir nos estudos, para aqueles que se encontram nessa faixa etária, constitui desafio por vezes insuperável, sobretudo quando se torna necessário conciliar atividades laborais cotidianas com os estudos em cursos noturnos e pagos. Cabe lembrar que mais da metade dos concluintes do ensino médio freqüentava o ensino noturno e, provavelmente, essa opção esteja relacionada à necessidade de trabalhar no período diurno.

Em vista disso, as expectativas de ingresso na educação superior para os concluintes do ensino médio são bastante reduzidas. Estudo realizado pelo Inep/MEC, junto aos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), revela que apenas 31% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior (BARRETO; SCHWARTZMAN).<sup>39</sup>

As condições socioeconômicas da maioria dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior. A disputa dessas cobiçadas vagas públicas e gratuitas também se mostra bastante desigual entre os estudantes que freqüentam o ensino médio privado e mesmo o público diurno, e aqueles matriculados no ensino público noturno.

Estudo do Inep,<sup>40</sup> realizado a partir dos dados do Saeb 2003, identificou que 76% dos estudantes que tiveram desempenho “muito crítico” nesse exame provinham do ensino noturno, sendo que 96% destes eram oriundos de escolas públicas. Em contrapartida, 76% dos estudantes que tiveram desempenho adequado estudavam em escolas privadas e 89% freqüentavam aulas no período diurno.

Apesar de serem reduzidas as possibilidades de acesso à educação superior a estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, sua participação no total de matrículas das instituições públicas é maior que nas privadas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2004, a freqüência de estudantes com renda domiciliar per capita de até um salário mínimo em instituições públicas equivalia a 15,3% do total de matriculados, enquanto que nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas esse índice era de apenas 7,1%. Em sentido oposto, os que auferiam renda per capita de dez salários mínimos ou mais correspondiam a 3,6% do total de estudantes matriculados nas redes públicas, contra 5,2% nas privadas.

Assim como ocorre em relação à variável renda, as oportunidades de acesso à educação superior para a população negra são maiores no âmbito das instituições

---

39. BARRETO, F.; SCHWARTZMAN, Jacques. Ensino Superior no Brasil: crescimento e alternativas. Belo Horizonte: UFMG, Mimeo, s.d.

40. INEP. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do ensino médio*. Brasília, 2004.

públicas. A presença de estudantes afrodescendentes nas instituições de ensino superior públicas correspondia, naquele mesmo ano, ao dobro da registrada nas instituições privadas. A menor incidência de negros na rede privada contribuiu para que a sua frequência à educação superior correspondesse, em 2004, a apenas 30% da observada entre os estudantes brancos. Apesar de ainda ser bastante desigual, essa situação reflete avanço em relação a 1995, quando então a proporção situava-se em 21%.

O crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, com vistas a atender a uma demanda crescente por vagas. A conseqüência natural dessa conjugação de fatores foi a perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De um lado, o Poder Público limitou-se a atestar formalmente o cumprimento dos requisitos para o funcionamento das inúmeras instituições criadas em curto período de tempo. Pelo lado da demanda, interessava ter acesso a uma espécie de passaporte para uma vida melhor e, em muitos casos, a custos mais baixos que o do próprio ensino médio.

Esses caminhos “mais fáceis”, trilhados pelo Poder Público e pelos demandantes, se mostraram não adequados para que a educação superior possa cumprir sua principal missão, que é a de contribuir para o desenvolvimento societário. Nesse sentido, definir e, sobretudo, fazer cumprir requisitos para a criação de instituições e cursos, assim como avaliar o desempenho destes, constituem iniciativas imprescindíveis quando se almeja, de fato, melhorar a qualidade da formação educacional prestada por essa rede de instituições.

Propostas para a democratização do acesso à educação superior:

- **Ampliação da oferta de vagas públicas e subsidiadas.** Estudo realizado pelo Inep revela que apenas 31,2% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior pressupõe não apenas a oferta de vagas, mas também a viabilidade de preenchimento pelos potenciais demandantes. O atual processo de expansão da oferta de vagas, com a implantação de novas universidades e consolidação de vários *campi* em universidades federais (a estimativa é chegar, em 2010, a uma ampliação de mais de 15% nas vagas públicas de ensino superior) e a criação do Prouni seguramente deverão mitigar o problema apontado.
- **Intensificação das políticas afirmativas voltadas à população afrodescendente e de incentivos aos alunos oriundos de escolas públicas.** Para que haja a efetiva democratização do acesso à educação superior, há que se tratar da questão racial, sobretudo no que se refere à ampliação da presença de afrodescendentes nesse nível do ensino. Ainda que a menor incidência de grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, verifica-se que existem diferenças de acesso entre brancos e negros pertencentes à mesma faixa de renda, o que sugere a existência de algum tipo de discriminação, para além da condição econômica. Também seria interessante a intensificação das políticas de cotas ou equivalentes para a rede pública, como forma de incentivar e permitir aos alunos desta rede maior mobilidade social e, por outro lado, talvez propiciar revalorização da escola pública.

- **Instituição de fundo de financiamento da educação superior pública.** A subvinculação de  $\frac{3}{4}$  dos recursos federais destinados à educação, para a ampliação e manutenção da rede federal de instituições de educação superior, que integra o anteprojeto de reforma da educação superior, também constitui medida que poderá contribuir para a ampliação da oferta de vagas públicas e gratuitas. Assegurar fonte de financiamento atrelada à receita de impostos favorecerá a continuidade da política de expansão da oferta de educação superior pública. Impõe-se, no entanto, a discussão conjunta – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – sobre como assegurar financiamento adequado aos diversos níveis e modalidades de ensino e como reparti-los entre os entes federados.
- **Implantação de mecanismos de credenciamento, monitoramento e avaliação de cursos e instituições.** A melhoria da qualidade dos cursos ofertados por instituições privadas depende de mais investimentos em infra-estrutura, equipamentos e da qualificação de docentes, o que necessariamente acarreta aumento de custos e, conseqüentemente, das mensalidades cobradas aos estudantes que, via de regra, escolhem essas instituições por oferecerem seus serviços a preços compatíveis com sua renda. A busca de equilíbrio entre um mínimo de qualidade do ensino, a sustentabilidade financeira das instituições e a capacidade de pagamento dos estudantes constitui, de fato, o principal desafio a ser vencido, no intuito de colocar essa imensa rede de ensino superior a serviço do efetivo desenvolvimento societário. No entanto, não é admissível permitir o funcionamento daquelas que não cumpram os requisitos mínimos de qualidade. A implantação dos mecanismos de credenciamento, monitoramento e avaliação de cursos e instituições deve ser acompanhada de rigorosa fiscalização e pelo estabelecimento de sistema de sanções.

## **6.2 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA COORDENAÇÃO NACIONAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Apesar de todas essas constatações, nada disso poderá ser realizado efetivamente se não se enfrentar os desafios mais gerais do sistema educacional, principalmente aqueles direcionados ao aperfeiçoamento da coordenação da política educacional, em seus aspectos políticos, gerenciais e de financiamento. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de se aprofundar o consenso com a formação de pacto nacional pela educação e duas reformas: a gerencial e a de financiamento.

### **6.2.1 Formação de um contrato nacional pela educação**

O reconhecimento da natureza estratégica da educação seja para o desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ter se constituído em consenso nacional, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros.

Como falar em prioridade para a educação, se a escolaridade média da população brasileira vem crescendo muito lentamente (5,5 anos, em 1995, para apenas 7,0 anos, em 2005) e ainda não conseguiu chegar ao nível de escolaridade obrigatória no país, exceção feita aos residentes da área urbana metropolitana, que já em 2003 apresentavam média de

8 anos de estudo. No outro extremo estão os residentes da área rural, com a menor média de anos de estudo (4 anos), correspondente apenas à 1ª etapa do ensino fundamental, confirmando a grande desigualdade educacional entre o campo e a cidade. Também entre as regiões do país, existem pronunciadas disparidades, por exemplo: no Sul, a população está próxima de alcançar a escolaridade obrigatória, enquanto que no Nordeste esse índice não chega a 6 anos de estudos.

TABELA 4

**Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, 1995-2001-2005**

Categorias	Ano			
	1995	2001	2005*	2005**
Brasil	5,5	6,4	7,0	7,0
Cor				
Branca	6,4	7,3	7,8	7,8
Preta ou parda	4,3	5,2	6,1	6,0
Situação do domicílio				
Urbano	6,1	6,9	7,5	7,5
Rural	2,9	3,4	4,1	4,2
Grandes Regiões				
Norte	5,5	6,3	7,0	6,4
Nordeste	4,1	4,9	5,6	5,6
Sudeste	6,2	7,1	7,7	7,7
Sul	5,9	6,8	7,4	7,4
Centro-Oeste	5,7	6,5	7,2	7,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995, 2001 e 2005.

Obs.: \* Exclui a população rural da região Norte.

\*\* Inclusive a população rural da região Norte.

Portanto, faz-se necessário transformar o consenso em **pacto**, cujas bases são a co-responsabilidade das diversas esferas do governo e da sociedade e a fixação de metas claras e exequíveis. Em grande medida, as metas estão expostas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001. Trata-se, apenas, de atualizá-las, legitimá-las e aperfeiçoar os mecanismos para a sua implementação.

Perspectiva de elaboração de um Pacto Nacional pela Educação:

- O governo federal deverá tomar a iniciativa de elaborar junto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDS), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e outras representações da sociedade civil, no prazo mais rápido possível, um *Pacto Nacional pela Educação*, tendo como características principais a co-responsabilidades e a fixação de metas exequíveis de curto e longo prazo. Sistemática de monitoramento e acompanhamento permanente do alcance das metas definidas no PNE constituirá parte fundamental desse pacto.

### 6.2.2 Reforma da gestão: ampliação da efetividade da ação do governo federal

Para o enfretamento dos vários problemas educacionais, é crucial direcionar esforços para resolver a *baixa efetividade da atuação político-administrativa do governo federal* no que diz respeito a: *i)* frágil exercício de sua função de coordenação e colaboração na formulação e implementação e avaliação da política educacional; *ii)* persistência de

ações de pequeno alcance que reforçam a prática da pulverização de recursos e diminuem a qualidade do gasto na área; *iii*) insuficiente prestação de assistência técnica aos demais entes federados, em particular aqueles em pior situação técnica e financeira; *iv*) deficientes estruturas de monitoramento e avaliação dos programas/ações desenvolvidos pelas instituições da área educacional; e *v*) insuficiente intervenção dos diversos atores sociais nas definições e decisões das políticas educacionais, de forma a se constituir de fato em controle social.

Perspectivas para a ampliação da efetividade da ação governo federal:

- **Aperfeiçoamento do regime de colaboração entre esferas de governo.** A figura do regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal no aparato legal da educação constitui aspecto imprescindível e complementar à distribuição de competências entre esses entes. Apenas com a solidariedade entre os entes federados é possível garantir a responsabilidade do Estado para com a educação nacional. Diferente de outras áreas como a saúde e a assistência social, a educação não se constitui como sistema integrado. Portanto, o regime de colaboração no âmbito da educação deve ser objeto de aperfeiçoamento contínuo. Tendo em vista a função de coordenação que cabe à União, mecanismos de articulação e tomada de decisão compartilhada devem ser implementados. Um desses mecanismos seria *a criação de uma instância colegiada de decisão sobre políticas para a educação básica*, constituída pelo Ministério da Educação, o Consed e a Undime. Com a solidariedade entre União, estados, municípios e Distrito Federal para definir e implementar agendas compartilhadas será possível enfrentar os problemas e atingir novo patamar educacional na nação brasileira.
- **Otimização das ações de governo.** A realidade mostra que são variados os problemas a serem enfrentados no campo educacional. Como os recursos disponíveis são limitados, a seletividade e a eleição de prioridades deveriam orientar a atuação do governo federal, principalmente do Ministério da Educação (MEC). Não é o que se observa quando se analisa o conjunto de ações que esse Ministério vem implementando, em que persistem muitas ações de apoio e fomento de pequeno alcance, que reforçam a pulverização de recursos, comprometendo a efetividade no enfrentamento de problemas prioritários.
- **Utilização de critérios de equidade para as ações supletivas/apoio.** A LDB/96 estabeleceu como competência da União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias. Para o exercício de sua função supletiva, o MEC empreende conjunto de ações de apoio, implementadas mediante a análise e aprovação de projetos elaborados pelos demandantes de outras instâncias educacionais. Ao atuar respondendo a demandas, em sua maioria advinda de quem tem competência na elaboração projetos, sem prestar assistência técnica a municípios mais necessitados e com baixa capacidade de formulação de projetos, o MEC estaria comprometendo seu papel redistributivo nas suas ações supletivas. Assim, é importante direcionar as ações supletivas conforme o critério de equidade, com vistas a garantir o atendimento do padrão mínimo de qualidade para aqueles que mais necessitam, contemplando-os com recursos técnicos e financeiros da União.

- **Implementação de sistemática de monitoramento e avaliação de programas.** Na década passada, houve grande avanço na sistemática de avaliação do desempenho dos alunos e do sistema educacional, sob a responsabilidade do Inep, mas muito ainda há para fazer no campo da avaliação de programas da área de educação. O MEC vem direcionando esforços para implantação de sistema de monitoramento das ações do Ministério, que em larga medida são desenvolvidas de forma descentralizada. É uma iniciativa essencial para subsidiar a tomada de decisões e para a avaliação de desempenho dos programas implementados.
- **Ampliação da participação social.** Enquanto diversas áreas componentes da política social passaram por processo de ampliação da participação social nos últimos anos, tais como a realização das conferências nacionais, a manutenção e implementação dos conselhos nacionais etc., a área de educação pouco avançou nesta direção. Logicamente que esta observação toma como pressuposto que *participação social* é entendida como intervenção, refletida e constante nas definições e decisões das políticas públicas, de forma a se constituir em controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais. Entre as iniciativas, propõe-se a realização da primeira *Conferência Nacional de Educação*.

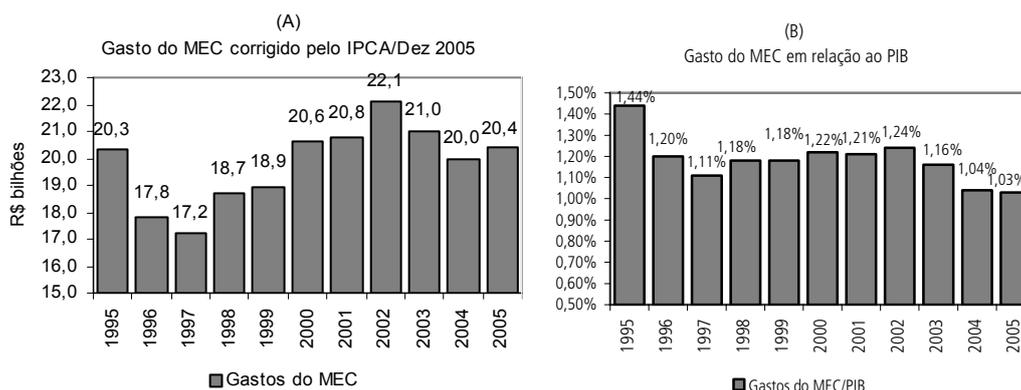
### 6.2.3 Reforma do padrão de financiamento da educação

Um dos principais limites para a expansão e melhoria da qualidade dos bens e serviços educacionais se situa no volume de recursos que financiam as políticas federais na área de educação. Isso porque se admite, assim como em alguns estudos publicados recentemente, que os atuais recursos disponíveis pelo MEC seriam insuficientes para efetuar verdadeiro processo de coordenação e colaboração entre as esferas administrativas.<sup>41</sup> Os dados de gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2005, que são apresentados no gráfico 4 mostram que o volume de recursos situou-se em torno de R\$ 19,8 bilhões (em valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2001), sendo que o maior valor foi atingido em 2002 (R\$ 22,1 bilhões). Observa-se, também, que os gastos não seguem processo contínuo de crescimento, mas sim obedecem a um ciclo que compreende ampliação moderada seguida de queda abrupta para voltar a se ampliar moderadamente e depois cair novamente, o que configura instabilidade no sistema de financiamento da educação.

---

41. Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação demonstrou que o Brasil deveria sair do atual patamar de gastos públicos em educação, da ordem de 4,3% do PIB, para atingir, em 2011, o montante de 8% do PIB. [Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 82, n. 200/291/202, p.117-136. jan./dez. 2001]

GRÁFICO 4

**Gastos do Ministério da Educação, 1995-2005**

Fonte: Siafi e IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Estes mesmos valores de gastos quando comparados com o PIB reforçam a leitura da existência do movimento cíclico dos gastos. Por outro lado, observa-se também certa estabilidade, com tendência de queda, dos gastos do MEC, que saem de 1,4% para 1,0% do PIB, no período. Este movimento é distinto daquele verificado no tocante à carga tributária de responsabilidade da União, que saiu de 16,8% para 22,8% do PIB, ou seja, cresceu em cerca de 6,0 pontos percentuais. Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo Ministério não tiveram prioridade macroeconômica nem fiscal no período.

A garantia de acesso e permanência da população brasileira a educação básica de boa qualidade, ou seja, aos seus três níveis: educação infantil, ensino fundamental e médio, inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria, o que implica a inclusão da educação de jovens e adultos, torna necessária a implementação de novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir os recursos necessários.

Tal mecanismo deve ser baseado no aprendizado do Fundef, superando suas falhas e absorvendo suas virtudes.<sup>42</sup> Além disso, estudos atuais têm demonstrado que para dar conta das diversas necessidades da área educacional será preciso ampliar os recursos para a área.

42. A instituição do Fundo de Valorização do Magistério e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), em 1996, por meio de Emenda Constitucional, visava à reestruturação dos mecanismos de financiamento e gestão da educação. Implementado a partir de 1998, o Fundef foi elemento a mais para cumprimento do objetivo principal de universalização do ensino fundamental. Entretanto, os valores mínimos nacionais, fixados ano a ano, foram objeto de sucessivas críticas e considerados insuficientes para a oferta adequada, sobretudo para aqueles alunos oriundos de estados com maiores necessidades de complementação de recursos da União. Resistências também foram observadas entre as instâncias subnacionais, na medida em que alterou a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os de seus respectivos municípios. Além disso, como o Fundef abrange somente o ensino fundamental, acarretou para alguns estados e municípios dificuldades para ampliar o atendimento a outros níveis e modalidades de ensino. Atores sociais envolvidos com a área da educação apontaram que a União contribuiu cada vez menos na composição dos recursos do Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% do montante de recursos desse Fundo, em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3%. Essa redução foi atribuída ao baixo ajustamento do gasto mínimo per capita que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do Fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa da participação da União na composição do Fundef configurou, para esses atores, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental.

Perspectiva para reforma do padrão de financiamento:

- **Aprovação do Fundeb tendo como base as seguintes orientações:** *i)* garantir que todos os níveis e modalidades sejam contemplados; *ii)* assegurar que para a complementação da União seja fixado percentual de comprometimento de recursos de no mínimo 10% do valor total do fundo; *iii)* que a complementação signifique de fato “recursos adicionais”, e não substituição de fontes; *iv)* que se busque garantir padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (custo aluno/qualidade); e *v)* que seja reservado percentual destinado à valorização dos profissionais da educação (professores e outros funcionários não-docentes – serventes, merendeiras e outros trabalhadores da educação).
- **Garantir padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (custo aluno/qualidade).** A Constituição Federal e a LDB estabelecem como dever do Estado garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (CF, Art. 206, Inc. VII, e LDB, Art. 4º, Inc. IX). Quanto custa uma escola de qualidade? Responder a esta pergunta é urgente e necessário para o estabelecimento deste novo padrão de financiamento e alocação de recursos e exigirá estudos e pesquisas especificamente conduzidos.
- **Ampliação de recursos para a construção de uma escola de qualidade** levando-se em conta as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação. Grupo de Trabalho constituído pelo MEC, em 2003, construiu cenário prevendo melhoria progressiva no padrão de gasto por aluno, para o período 2003-2011 e constatou-se que o Brasil deveria sair de patamar de gastos de 4,3% do PIB, em 2003, para atingir, em 2011, 8,1% do PIB em gastos com educação pública (o PNE estimava em 7% do PIB). Lembrando que programas como Alfabetização de Adultos, Educação de Jovens e Adultos (nas modalidades ensino fundamental e médio) tenderiam a se extinguir com a melhoria da qualidade dos sistemas de ensino, nos aproximáramos de um patamar da ordem de 6,5% do PIB após dez anos de implantação deste verdadeiro “choque” de educação. Teríamos, então, um índice, condizente com a riqueza social brasileira e que colocaria o país em novo patamar de desenvolvimento econômico e social.

## **7 SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

**José Celso Cardoso Jr\***

**Roberto H. Gonzalez\***

Sistema Público de Emprego (SPE) é o nome tradicionalmente dado ao conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, tendo em vista os

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, josecelso.cardoso@ipea.gov.br, roberto.gonzalez@ipea.gov.br.

objetivos de: *i*) combater os efeitos do desemprego por meio de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego; *ii*) requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado por meio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra; e *iii*) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/ cooperativada.<sup>43</sup>

Com isso em mente, é possível dizer que o Brasil vem estabelecendo, há aproximadamente quatro décadas, políticas e programas federais voltados a proteger o trabalhador desempregado, seja indenizando-o (FGTS, por exemplo), seja assegurando a manutenção temporária de parte de sua renda (Seguro-Desemprego, por exemplo), seja ainda favorecendo seu reemprego por meio de ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e concessão de créditos facilitados.

O debate em torno do desenho, do alcance e até da pertinência dessas políticas se coloca na medida em que a taxa de desemprego no Brasil se mantém em patamares elevados desde meados da década de 1990, bem como se mantém grande contingente de trabalhadores subempregados à margem do núcleo protegido do mercado de trabalho. Este texto procurará descrever a arquitetura atual das políticas de emprego, trabalho e renda, para a seguir apontar alguns de seus principais problemas e as respectivas soluções que se desenham no horizonte de curto prazo.

#### Desenho atual das políticas nacionais de emprego, trabalho e renda

A tabela a seguir resume o conjunto de programas federais hoje existentes na área. Naturalmente, os programas diferenciam-se acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, grosso modo, cobrem aquilo que poderia constituir sistema integrado de emprego, trabalho e renda, que visasse a garantir a proteção monetária temporária contra o desemprego, a requalificação e a reinserção dos trabalhadores no mundo do trabalho.<sup>44</sup>

---

43. Nesse sentido, não faz parte das origens nem dos objetivos dos chamados Sistemas Públicos de Emprego a regulação de todo aquele aparato institucional de regulamentação das relações e condições de trabalho que, no caso brasileiro, começou a ser desenhado durante a 1ª República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da CLT, em 1943. Apesar disso, programas governamentais de fiscalização das relações e condições de trabalho e de segurança e saúde no trabalho, entre outros de apoio logístico e administrativo, poderiam compor estratégia mais ampla de atuação governamental sobre o mercado de trabalho, integrando-se aos demais programas supracitados em verdadeiro e mais abrangente sistema de emprego. De qualquer forma, diz-se que no Brasil políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, tais quais as descritas neste texto, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960.

44. Importante dizer que, embora consideremos necessária discussão mais aprofundada sobre a montagem de um sistema de emprego no Brasil, como elemento central de política mais abrangente de emprego, tal que contemplasse o redesenho de funções do BNDES e demais Bancos Públicos, o papel dos ministérios setoriais ligados mais de perto ao tema do emprego, o papel do Sistema S e do Sebrae numa agenda mais ambiciosa e integrada de qualificação profissional etc., vamos nos ater aqui, simplesmente, ao que convencionalmente se classifica como políticas de emprego, trabalho e renda no país, políticas estas sob alcance do Ministério do Trabalho e Emprego.

TABELA 1

**Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil**

Nome	Descrição	Ano de início
Intermediação de Mão-de-obra/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro Emprego para Juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Elaboração dos autores.

## 7.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS NO FUTURO IMEDIATO

### 7.1.1 Incipiente integração entre os principais programas do SPE

Embora a idéia de um sistema de emprego já estivesse presente no Decreto nº 76.403/1975, o qual determinava que o Sine devia prover serviços de Intermediação de Mão-de-Obra, Orientação Profissional, Qualificação Profissional e Geração de Informações sobre o Mercado de Trabalho, historicamente, cada um desses programas teve um modo e um *timing* de implementação diferente. Por exemplo: enquanto as agências do Sine se viram reduzidas a meros postos de intermediação, a qualificação profissional passou a ser executada sobretudo por entidades do Sistema S, sindicatos e ONGs que operam paralelamente ao sistema público. Tem havido esforços de integração entre esses programas, mas até hoje pouco se avançou. Assim, o trabalhador desempregado que procura o Sine não necessariamente tem acesso ao seguro-desemprego ou outro tipo de garantia de renda. Da mesma maneira, o trabalhador que é qualificado com recursos públicos não é necessariamente encaminhado pelo Sine, e assim por diante.

### 7.1.2 Lentidão no processo de descentralização e indefinição quanto à participação não-estatal na provisão de serviços de emprego

A integração federativa dos serviços de emprego mais tradicionais (Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão-de-obra e Qualificação Profissional) continua sendo agenda necessária para a construção de um SPE efetivo. Um primeiro passo para tal foi dado pela Resolução nº 466 do Codefat, que procura eliminar a sobreposição de convênios no mesmo território, facilitando o planejamento territorial dos serviços. Um outro instrumento bastante citado (mas ainda não implementado) é a criação de uma chave única de identificação do trabalhador dentro do sistema de informações das políticas de emprego, que habilite os gestores a articular os diferentes serviços e a “personalizar” o seu atendimento.

TABELA 2

### Níveis de descentralização e agentes executores nas políticas de emprego, trabalho e renda

Tipo de política	Agentes executores
Intermediação de Mão-de-obra	Estados/Centrais Sindicais/Prefeituras
Seguro-desemprego	
Habilitação	MTE-DRT/Estados/Sine/CEF
Pagamento	CEF
Qualificação Profissional	Estados/Municípios/Centrais Sindicais/Sistema S/ONGs
Geração de Trabalho e Renda, Fomento à Economia Solidária	Inst. Financeiras Oficiais (Banco do Brasil, CEF, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES)/ONGs

Elaboração dos autores.

Por outro lado, uma questão ainda pouco enfrentada é o papel dos entes não-estatais na execução das ações de emprego, em particular da Qualificação Profissional e da Intermediação de Mão-de-Obra. No caso dos serviços de aprendizagem (Senai, Senac, Senar, Senat), parece clara a necessidade de aproximá-los do SPE, tanto por conta da sua importância na oferta de qualificação, quanto pelo seu caráter semi-público, já que são sustentados com contribuições paraestatais sobre a folha de pagamento. Até o momento, porém, essas entidades apenas interagem com as políticas de emprego quando contratadas pelos gestores públicos.

No caso da intermediação, as agências privadas operam totalmente à margem do sistema, e faz-se sentir a necessidade de regulação pública. Ademais, há grande número de organizações não-governamentais que executam ações de qualificação, intermediação e orientação ao microcrédito, que têm sido vistas como veículos da capilarização do sistema. Malgrado a importância da sua contribuição nesse sentido, há que atentar para o risco desse formato de implementação transformar a política pública em um “mercado” de projetos sociais localizados e esporádicos, e o Estado em um mero “comprador” destes.

#### 7.1.3 Limites ao financiamento e à expansão da cobertura dos principais programas

É consenso entre os estudiosos da área que a década de 1990 representou avanço sem precedentes na trajetória nacional de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. Mas a despeito dos avanços constatados, há que se reconhecer que elas apresentam baixa cobertura total, se considerada toda a heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho brasileiro.

Esta baixa cobertura geral se deve a uma série de fatores (caráter tardio da montagem do SPE no país, nível ainda incipiente de integração entre os principais programas, diversidade de situações a serem enfrentadas no mercado de trabalho etc.), valendo aqui ressaltar dois dos mais importantes: *i)* a capacidade atualmente exaurida de gasto, presa que está à estrutura própria de financiamento da área; e *ii)* o uso do vínculo assalariado contributivo como critério de acesso dos beneficiários ao Seguro-Desemprego, este que é o principal programa do nosso SPE, pelos recursos envolvidos e pelo grau de cobertura atingido.<sup>45</sup>

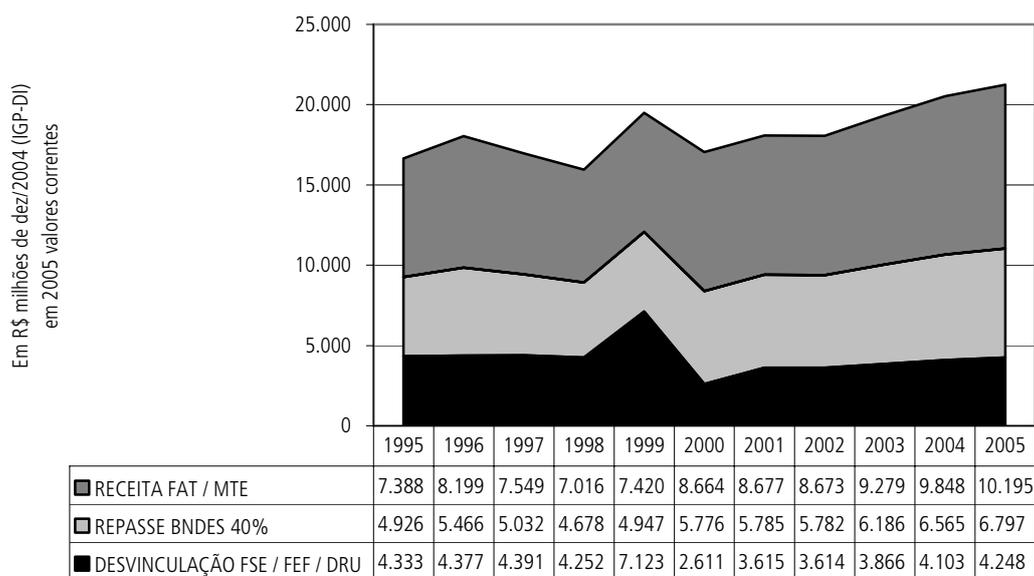
45. O vínculo assalariado contributivo é um critério que também se aplica ao abono-salarial.

No que toca ao primeiro fator (capacidade exaurida de gasto), se por um lado é possível afirmar que a atual arquitetura de programas e ações do SPE jamais existiria sem a fonte de recursos propiciada pelo FAT, por outro, ao consolidar-se e naturalizar-se como a sua quase exclusiva fonte de financiamento, isso se coloca como obstáculo à expansão do sistema, principalmente se o objetivo da inclusão de segmentos heterogêneos e precários do mercado de trabalho nacional estiver em seu horizonte. Em outras palavras, o FAT não deveria ser tratado como fonte exclusiva de recursos para as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, tanto porque a totalidade de suas receitas correntes já está sendo utilizada, como porque a lógica de remuneração que lhe dá sustentação patrimonial dificulta que esta fonte seja usada, por exemplo, em programas de qualificação profissional e seguro-desemprego de maior amplitude, ou em programas de inclusão financeira desatrelados da lógica privada, tais quais os de microfinanças e microcrédito produtivo efetivamente populares.

Há que se destacar que a receita primária do FAT não corresponde – como deveria – ao total da arrecadação PIS/Pasep, porque desde 1994 vigora o artifício das desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre esta e outras fontes de financiamento do gasto público. Entre 1995 e 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou montante de mais de R\$ 7 bilhões em prol da meta de superávit primário daquele ano. Já entre 2000 e 2005, sob influência da DRU, respeitou-se o limite de 20% de desvinculação anual. Em ambos os casos, no entanto, a consequência da aplicação das desvinculações sobre a arrecadação bruta PIS/Pasep é uma perda anual não-desprezível de recursos da receita primária do FAT, cujos principais destinatários deveriam ser os programas de desenvolvimento econômico do BNDES e os programas de emprego, trabalho e renda do MTE.

GRÁFICO 1

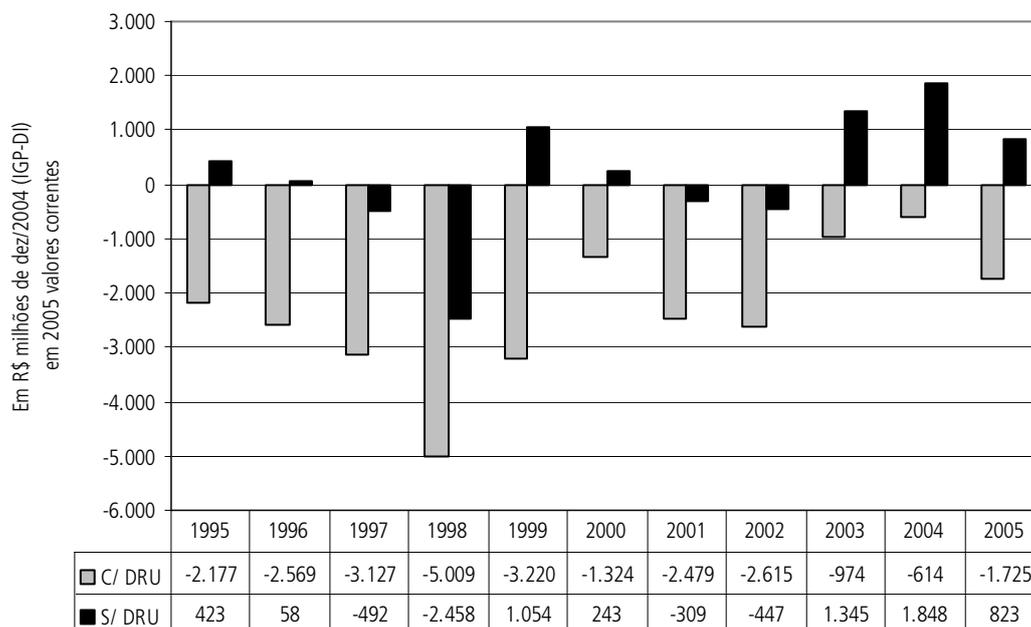
**Destinações da arrecadação PIS/Pasep**



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

### Comparação entre saldos finais no FAT/MTE com e sem aplicação das desvinculações (FSE/FEF/DRU)



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos agregados, entre 1995 e 2005, reaplicando-se as vinculações constitucionais, tanto MTE como BNDES disporem de montantes expressivos na composição de seus respectivos orçamentos anuais, da ordem de R\$ 1,7 bilhões ao ano a mais para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões ao ano a mais para o MTE. Atendo-se apenas ao MTE, tem-se que o déficit primário anual do FAT se deveu, em sete dos onze anos analisados, exclusivamente à aplicação das desvinculações. Sem elas, segundo o exercício aqui realizado, a execução financeira anual do FAT apresentaria-se com configuração bem menos problemática; até mesmo com saldos positivos significativos nos últimos três anos da série.

Concretamente, o que tem acontecido é que a receita PIS/Pasep (FAT) transferida ao MTE tem sido suficiente apenas para cobrir os gastos constitucionais com Seguro-Desemprego e abono salarial, ficando os demais programas na dependência de outras fontes, notadamente das receitas financeiras geradas pelos empréstimos do FAT a determinadas instituições financeiras oficiais que operam linhas de crédito (casos dos programas de Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional, por exemplo), ou então na dependência de recursos contingenciáveis do orçamento fiscal (casos dos programas recém-criados no MTE: Primeiro Emprego para Jovens e Economia Solidária).

Quanto ao segundo fator acima destacado (uso do vínculo contributivo como critério de acesso ao Seguro-Desemprego), é preciso dizer que, embora a base de financiamento do Seguro-Desemprego seja primordialmente o faturamento das empresas (e em menor medida a folha de salários), estabeleceu-se o vínculo

assalariado contributivo como condição de acesso dos beneficiários porque, ao que tudo indica, esta seria forma tanto de valorizar e incentivar o assalariamento formal, quanto de impor melhores condições de fiscalização ao programa, servindo, ademais, como teto à expansão da cobertura, tendo em vista o potencial limitado de financiamento de um programa de seguro-desemprego universal.

Mas o problema é que, diante da elevação da taxa de desemprego aberto ao longo dos anos 1990, do crescimento do desemprego de longa duração (associado ao desemprego de inserção para jovens e de exclusão para adultos e idosos), e da crescente proporção de contratos de trabalho atípicos (diferentes do contrato por tempo indeterminado) e precários (alta proporção de trabalhadores por conta própria, assalariados sem registro e trabalhadores produzindo para subsistência, principalmente no meio rural), um programa de Seguro-Desemprego centrado no assalariamento contributivo como condição de acesso estaria, por natureza, limitado a apenas um subconjunto de trabalhadores.<sup>46</sup>

De qualquer maneira, ao longo da década de 1990, a despeito dos problemas de financiamento acima apontados, foram sendo adotadas medidas para estender o SPE a segmentos do mundo do trabalho antes descobertos, em especial:

- 1992: acesso ao Seguro-Desemprego para o Pescador Artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta da decretação de defeso;<sup>47</sup>
- 1994: abriu-se a possibilidade de desenvolver ações de emprego (em especial Qualificação Profissional) com recursos do FAT para os trabalhadores em geral, independentemente da sua condição de segurado do programa;
- 1995: acesso a programas de crédito facilitado para trabalhadores em geral, e até mesmo para empresas, associações e cooperativas, com recursos do FAT;
- 2001: acesso ao Seguro-Desemprego para as trabalhadoras domésticas (desde que o empregador também recolhesse o FGTS); e
- 2003: acesso ao Seguro-Desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga a de escravo.

No entanto, de maneira geral, as políticas de emprego (sobretudo o Seguro-Desemprego, que, como dito acima, ainda é o carro-chefe do nosso SPE), estão ainda bastante focadas no segmento assalariado formal, como se pode ver nos indicadores a seguir.

Em linhas gerais, os indicadores apontam os limites das ações governamentais de emprego. Ou seja, embora um programa, como o Seguro-Desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Por conta disso, embora a sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período

---

46. Em 2004, segundo a Pnad/IBGE, 61,5% do total de pessoas ocupadas de 10 a 59 anos de idade não possuíam vínculo empregatício formal de qualquer tipo. Eram trabalhadores assalariados sem carteira assinada (18,7%), trabalhadores por conta própria (20,9%), domésticas sem carteira (5,9%), trabalhadores não-remunerados (5,3%) e trabalhadores na produção para auto-consumo e na construção para uso próprio (2,7%).

47. Situação em que, por razões de preservação ambiental, é proibido pescar em determinadas áreas.

estudado, a sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, patamar este que seria bem menor se levasse em conta o conjunto dos trabalhadores desempregados da economia em dado momento. Por outro lado, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem melhorando continuamente desde 1998, o que, num contexto de crescimento da ocupação geral, pode ajudar a elevar o piso salarial da economia como um todo.

TABELA 3

**Indicadores de desempenho dos principais programas do SPETR no Brasil**

(Em %)

Principais Programas do SPETR brasileiro	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média 95/05
Seguro-desemprego												
Taxa de habilitação (1)	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,5
Taxa de cobertura (2)	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	64,7
Taxa de reposição da renda (3)	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	60,3	64,0	53,5
Intermediação de mão-de-obra via Sine												
Taxa de aderência (4)	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	54,1	52,0	47,3
Taxa de admissão (5)	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	8,6	7,3	6,0

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: <sup>1</sup> Segurados/requerentes.

<sup>2</sup> Segurados demitidos sem justa causa.

<sup>3</sup> Valor médio do benefício/valor médio de demissão.

<sup>4</sup> Colocados via Sine/vagas capturadas pelo Sine.

<sup>5</sup> Colocados via Sine/admitidos segundo Caged.

Com relação às atividades de Intermediação de Mão-de-Obra, dois indicadores são suficientes para demonstrar os limites do programa no contexto atual: *i*) a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho por meio de vagas oferecidas pelo Sine; e *ii*) a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via Sine, frente ao total de admitidos pela economia, segundo o Caged. No primeiro caso, tem-se uma taxa situada no patamar dos 47% entre 1995 e 2005, mas concomitantemente, uma taxa de admissão ainda muito baixa, não superior a 9% em nenhum ano da série estudada.

#### **7.1.4 Ênfase do SPE em políticas passivas pelo lado da oferta de trabalho, em detrimento de políticas ativas pelo lado da demanda**

Um quarto ponto é a ênfase em políticas ditas passivas (Seguro-Desemprego e Intermediação de Mão-de-Obra), as quais atuam sobre as características da oferta de trabalho. Neste contexto, à medida que o pleno emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações a partir das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Os instrumentos clássicos do SPE tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (Intermediação e Capacitação Profissional). Estes, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, já que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPE/MTE.

Por outro lado, as políticas ditas ativas, que agem sobre o lado da demanda por trabalho, estão ainda presas aos programas de concessão de crédito facilitado para empresas e/ou trabalhadores em busca de algum tipo de ocupação por conta-própria. Cabe destacar que embora tenham crescido os gastos com programas de crédito no país, estes ainda estão sujeitos a toda sorte de condições e fenômenos típicos da economia capitalista (necessidade de rentabilidade e de garantias mínimas, riscos e incertezas etc). Esta observação é importante porque o principal instrumento utilizado até o momento tem sido a multiplicação, junto a instituições financeiras oficiais (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa), de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia a importância dessa fonte de financiamento. Mas o fato do direcionamento desse crédito ser decidido primordialmente por instituições financeiras que o operam dentro de uma lógica privada, limita a sua utilização como instrumento mais efetivo de geração de trabalho e renda, já que a tendência dos bancos é oferecer créditos às atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos com maior dificuldade de acesso ao crédito. Por isso, não é exagero dizer que as políticas e programas de fato de geração de mais e melhores empregos no país ainda não estão sob alcance do SPE atualmente existente no país.

## **7.2 ELEMENTOS PARA UMA POLÍTICA INTEGRADA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO BRASIL**

### **7.2.1 Promover maior articulação do SPE ao nível das políticas macroeconômicas**

No item anterior, dissemos que as políticas de emprego não apenas são incapazes de influir sobre o nível geral de emprego como dependem elas próprias de um ambiente de crescimento e geração de emprego para serem eficazes.

Apesar do expressivo crescimento do emprego formal desde 2004, a estratégia de estabilização atualmente em curso pode comprometer a manutenção desses resultados ao longo do tempo, pois esta *i)* tem um alto custo fiscal, *ii)* obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como o são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para um tipo de gestão financeirizada da dívida pública, e *iii)* produz efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, justamente os dois motores do crescimento econômico verificado recentemente. Nesse contexto, as diversas políticas sociais de cunho setorial, em particular as que agem sobre o mundo do trabalho, porquanto indispensáveis, são em si mesmas impotentes para contrabalançar os efeitos nocivos de políticas macroeconômicas contracionistas.

O fenômeno da desestruturação do mercado de trabalho no Brasil tem também suscitado a necessidade de se buscar maior articulação das políticas de emprego, entre si e entre elas e certas políticas econômicas orientadas ao crescimento. Em outras palavras, quando se analisa o problema do emprego pela ótica de sua natureza heterogênea no Brasil, percebe-se que a estruturação de um SPE no país deve passar, de um lado, por uma articulação ao nível das demais políticas econômicas e, de outro,

pela perspectiva de não se condicionar inteiramente às tendências manifestas em âmbito mundial, uma vez que, atualmente, políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho deveriam se constituir, na atualidade, em núcleo central de Sistemas Públicos de Emprego, ao redor das quais se articulariam as funções clássicas de Intermediação e de Capacitação Profissional.

### **7.2.2 Promover um redesenho institucional do SPE e uma maior integração sistêmica**

O cerne do SPE é a existência de um conjunto de programas voltados a proteger os trabalhadores contra os efeitos do desemprego, especialmente aquele de caráter friccional ou cíclico. Para além da necessidade de aperfeiçoar a integração dessas políticas, há ainda que estender seu alcance para segmentos delas excluídos (mas que integram o mercado de trabalho), a exemplo do programa de Primeiro Emprego para Jovens e da recente constituição de um programa-piloto de Qualificação para Trabalhadoras Domésticas. No âmbito mais geral, porém, a fronteira possível de expansão está centrada na estruturação de Políticas Ativas de Criação de Trabalho e Renda, atuando pelo lado da demanda por força de trabalho.

Este redesenho institucional com integração mais efetiva entre as políticas e programas do SPE deve também vir acompanhado de uma necessária repactuação de competências junto aos entes subnacionais (qual o formato e o estilo de descentralização desejados), bem como de melhor definição de atribuições dos agentes executores dos serviços de emprego (qual o formato e o estilo da participação não-estatal na provisão dos serviços).

### **7.2.3 Promover uma revinculação de recursos da DRU para o FAT**

No que se refere ao financiamento, como visto acima, há duplo obstáculo colocado para o atendimento de novos públicos ou mesmo para a expansão dos programas já existentes: de um lado, as restrições da política fiscal à expansão dos gastos; de outro, a lógica de valorização patrimonial do FAT. No primeiro caso, restrições cada vez maiores sobre o orçamento reduziram sensivelmente o montante aplicado nos programas de Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional: sua participação caiu de um pico histórico de 6% no conjunto da despesa do FAT em 1998 para 0,9% em 2005. Essa restrição decorre da insuficiência das receitas primárias (fundamentalmente a arrecadação do PIS/Pasep) frente ao crescimento dos gastos com Seguro-Desemprego e abono salarial. Essa insuficiência, por sua vez, em grande medida deriva das sucessivas desvinculações de recursos (FSE, FEF, DRU) sobre essa fonte de recursos.<sup>48</sup>

No segundo caso, a natureza patrimonial do fundo implica que o uso dos seus recursos seja remunerado pelas taxas de juros oficiais, atualmente em patamar muito elevado. Apesar disso, garantir o crescimento acentuado do patrimônio do FAT (R\$ 9 bilhões em 1990 para R\$ 116 bilhões em 2005, valores atualizados), esse fato

---

48. Excetuando-se os montantes gastos obrigatoriamente com Seguro-Desemprego e abono salarial, as demais despesas correntes só são feitas com os recursos que porventura excederem a Reserva Mínima de Liquidez do FAT; portanto, o aumento dos gastos obrigatórios frente à arrecadação faz que os gastos discricionários (por exemplo, os referentes às políticas de qualificação e intermediação) sejam diminuídos ou dependam do uso de receitas financeiras.

também dificulta seu uso como *funding* de projetos de crédito popular (já que coloca um piso muito alto para a taxa de juros ao tomador final) e impede sua utilização para gastos a fundo perdido. Uma consequência é que programas novos (como Primeiro Emprego e Economia Solidária) estão sendo financiados integralmente com outros recursos fiscais, fora do FAT.

## 8 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSISTÊNCIA E A DIRECIONALIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Ronaldo Coutinho Garcia\*

A quase totalidade dos nossos problemas sociais decorre do estilo de desenvolvimento empreendido pelo país, indubitavelmente concentrador de riquezas, rendas e privilégios. Causas históricas remotas contam, mas muito mais conta o que foi feito em passado não muito distante. Tem o seu preço o fato de termos experimentado duas décadas e meia de baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), incrementado a concentração funcional da renda, estancado o processo de mobilidade social ascendente, retirado capacidades de intervenção do Estado, e fragilizado valores éticos essenciais à convivência civilizada e democrática. Tal preço está sendo cobrado no presente, podendo aumentar no futuro,<sup>49</sup> e até mesmo chegar a ponto de não ser mais possível pagá-lo. A marcha da insensatez existe e alguns países e povos a trilharam.<sup>50</sup>

Dos capítulos antecedentes é possível constatar que a linha diretiva das ações básicas que integram a política social deve ser preservada. A maioria das propostas apresentadas defende o incremento e a aceleração das orientações gerais adotadas, resguardados os necessários aperfeiçoamentos. Algumas melhorias configuram busca permanente, batalha diuturna. Como o é, por exemplo, a elevação da qualidade, da eficácia e da eficiência dos serviços públicos (educação e saúde, principalmente, mas também transportes de carga e de passageiros, segurança pública, acesso à justiça). São processos que exigem monitoramento, controle e avaliação contínuos, para que sempre se possa melhorar, posto que os critérios e os padrões de referência são móveis e progressivos.

Ajustes de rotas mais pronunciados se impõem em alguns setores. Em boa parte das ações assistenciais ainda predomina enfoque que não privilegia a emancipação dos assistidos não incapacitados, sendo que a totalidade deles o é por incompetência do circundante sistema socioeconômico em absorvê-los como produtivos indivíduos de plenos direitos. Necessitam, pois, mais do que a atenção compensatória por tempo ilimitado, e sim de uma plêiade de apoios possibilitadores da incorporação duradoura de capacidades e ativos, tornando-os cidadãos aptos a realizarem os seus potenciais, aspirações e a procederem às escolhas que valorizam. É evidente ser tarefa para além do que cabe ao espaço tradicional da política social, demandando a quase todo o conjunto do aparato governamental e a compreensão do setor privado das vantagens em fazê-lo. Deve ser o mote organizador da atuação pública.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, rgarcia@ipea.gov.br.

49. A barbárie está nos visitando com frequência cada vez maior. O Maio Sangrento vivido pelo povo de São Paulo não é um episódio fortuito, assim como não o foram diversos outros acontecidos em outros momentos e em outros lugares.

50. Ver TUCHMAN, B.. *A Marcha da Insensatez*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 3 ed., 1989.

As crianças e os jovens brasileiros ainda estão freqüentando escola de baixa qualidade, sendo elevado o número de alunos que concluem o ciclo fundamental como analfabetos funcionais. O analfabetismo não regride como pretendido e, dos poucos que terminam o ensino superior, muitos não conseguem se empregar nas profissões que escolheram. O SUS ainda não assegura de forma eqüitativa a universalidade e a integralidade na atenção à doença, não faz a devida promoção da saúde, enfrenta graves problemas de gestão e sofre pela ausência de definições institucionais mais precisas que facilitem a coordenação sistêmica e o seu adequado financiamento. O sistema previdenciário também conhece graves deficiências em seu desempenho, particularmente na gestão administrativa e patrimonial, e luta contra o insuficiente crescimento de sua base contributiva, decorrência de uma economia que não se expande como o necessário e conhece elevada informalidade.

Todavia, setores aqui não tratados apresentaram trajetórias por vezes até mais preocupantes. A ausência de políticas eficazes por parte dos governos fez o problema urbano ganhar dimensões inauditas. Hoje, as nossas principais cidades caminham céleres para a inviabilização. O espaço urbanizado degradou-se e excluiu enormes contingentes populacionais. As periferias e as favelas das cidades grandes e médias alargam-se sem controle e solução. Os déficits habitacional e de saneamento, além de inaceitáveis, são incompatíveis com o grau de urbanização e o tamanho da economia brasileira. O transporte e o trânsito urbanos são ineficientes e desumanos. O Brasil é campeão mundial em mortes por acidentes de trânsito. A insegurança pública e a violência alcançam níveis assustadores, o crime organizado ganha *status* de um estado paralelo, dominando porções do território, enfrentando, com vantagens, uma polícia despreparada e que mata milhares de seres humanos a cada ano.<sup>51</sup> Nossos jovens, principalmente homens e negros, conhecem a maior taxa de mortalidade, por faixa etária, provocada por causas externas (homicídios e acidentes), a ponto de comprometer a evolução esperada da estrutura demográfica. Apesar de o assentamento de trabalhadores rurais ter conhecido alguma aceleração, longe estamos realizar verdadeira e ampla reforma agrária. Daí que a inquietação social no meio rural se avolumou, trazendo mais violência, mortes e insegurança a milhões de famílias que aspiram um pedaço de terra para produzir e viver em paz.

Mesmo persistindo tantos problemas, é impossível deixar de reconhecer que não fossem os resultados obtidos pela política social e a significativa ampliação da cobertura dos por ela atendidos, a situação social, e mesmo a econômica, do país seria muito mais grave.

Há mais de vinte anos, um estudioso dos problemas sociais latino-americanos alertava: “quem faz política econômica faz, ao mesmo tempo, política social e vice-versa.”<sup>52</sup> Assim, a efetiva e eficaz superação das agudas iniquidades sociais, que nos marcam e nos levam para onde não queremos, está a exigir o encontro congruador entre política econômica coerente, atuação governamental convergente para os

---

51. Segundo o Centro de Estudos Segurança e Cidadania, da Universidade Cândido Mendes, somente a polícia do Rio de Janeiro matou, média dos três últimos anos, o triplo do que mataram as 21 mil polícias (federal, estaduais, municipais e de condados) dos Estados Unidos: 1.026 pessoas no Rio de Janeiro *versus* 341 pessoas em todo os Estados Unidos.

52. BUSTELO, E. “Planejamento e Política Social: a dialética do possível”. In: BUSTELO, E. (org.). *Política versus técnica no planejamento*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

objetivos maiores e política social organicamente estruturada. Do contrário, por melhor que seja, a política social não passará de um esforço de Sísifo.

Por conta da existência de tantos problemas, de contradições entre políticas e de evidentes espaços para aperfeiçoamentos das ações em curso, é de todo necessário pensar o que pode ser feito para aumentar a eficácia e a direcionalidade das intervenções governamentais em seu conjunto. É igualmente necessário que as ações governamentais ganhem coerência e produzam as sinergias que fazem surgir novas qualidades e permitem o aumento global da eficiência.

De início, destaca-se o imperativo de eliminar inconsistências na política econômica e fazê-la comprometida com a resolução da iniquidade social brasileira. Sem ser exaustivo: retomar os níveis históricos de crescimento do PIB, como condição primeira para reduzir as taxas de desemprego e aumentar a formalização e a remuneração da força de trabalho, mediante a redução das taxas básicas de juros e a criação de um sistema público-privado de financiamento do investimento democrático (que atenda, também, a micro, pequenos e médios empreendimentos); direcionar a folga fiscal aberta com a redução da taxa Selic para recuperar e modernizar a infra-estrutura logística (energia e transporte) e empreender ações socialmente transformadoras (habitação popular, saneamento, sistemas de transporte de passageiros de qualidade, reforma agrária e desenvolvimento rural); financiar e incentivar o desenvolvimento e a incorporação de inovações que elevem a produtividade geral da economia, em particular dos setores produtores de bens-salário, condição para o aumento real sustentado das rendas do trabalho; realizar a tão falada, debatida e nunca efetivada reforma tributária, racionalizando a estrutura, introduzindo forte progressividade, desonerando investimentos e a renda do trabalho e estendendo o campo de incidência para outras atividades sub ou não tributadas, em particular os grandes patrimônios, os ganhos de capital de pessoas físicas. Aperfeiçoar o sistema de fiscalização e arrecadação de tributos e contribuições, reduzindo espaços para a evasão e a sonegação; rever a partilha de recursos fiscais entre a União, os Estados e os Municípios, como ponto de partida para uma repactuação federativa comprometida com a equidade e o desenvolvimento nacional; incrementar e potencializar o poder regulatório e a capacidade fiscalizadora do Estado, como condição para aumentar a concorrência e a eficiência na economia nacional, compelindo-a a produzir menos desigualdades e insustentabilidades socioambientais.

A administração pública federal (e não só) padece da ausência de práticas modernas de planejamento e gestão estratégicas, fazendo que predominem a ineficiência e a baixa qualidade nas ações governamentais de todos os tipos. É facilmente constatável que o Poder Executivo Federal perdeu capacidade de governo ao longo do último quarto de século. Isso se deu tanto pela deterioração do aparato estatal – perda de instrumentos, competências e quadros técnicos –, como pelo aumento da complexidade, incerteza e instabilidade trazidas por céleres processos de mudanças sociopolítico-econômico-culturais e por inovações tecnológicas que encurtaram os prazos para a tomada de decisões, que, por sua vez, tornam-se cada vez mais cruciais.

Nesse processo ocorreu, também, certa privatização de diversas funções públicas. Às vezes fruto de deliberada política de ampliação dos espaços de valorização e expansão do capital ou como mecanismo de cooptação de elites, outras vezes por pressões de certos

segmentos sociais mais influentes e, ainda, por simples demissão do Poder Público ou por mero descaso. O resultado é que muitas atividades de natureza indubitavelmente pública são hoje executadas por empresas e entidades privadas ou não-governamentais (mas financiadas pelo poder público), que o fazem sem os rigores normativo-legais da administração pública, e pior, sem os controles a que devem estar submetidas as atividades características de governos ou essenciais à vida coletiva. As conseqüências de tais ocorrências e as eventuais perdas que podem estar acarretando ainda estão por serem devidamente avaliadas.

Nos tempos presentes, para lidar com problemas complexos, com situações imprecisas, instáveis, difusas e que movem velozmente, são necessários conhecimentos e organizações que lhes correspondam. Em tais circunstâncias, tornam-se flagrantes os déficits cognitivos que inibem e distorcem a atuação governamental. O importante é muitas vezes deixado de lado, as urgências se avolumam, olha-se apenas para o presente e passa-se a acreditar que as coisas complicadas se resolverão naturalmente, por si mesmas, com o simples passar do tempo.

A estrutura organizacional do governo é inadequada para tratar com muitos dos problemas que ocupam a sua agenda. A excessiva segmentação setorial acarreta superposições, gera enorme dispersão de ações, impede o surgimento de sinergias. Produz disputas e conflitos, acirra a guerra de egos e dos pequenos feudos do poder burocrático, fazendo quase impossível à tarefa da coordenação. E passa a demandar insana atividade de articulação, dispendiosa em um dos mais preciosos recursos – o tempo –, sem, contudo, assegurar a desejável atuação integrada e convergente. De novo, o resultado é a inoportunidade das intervenções e a baixa eficácia.

Não se considera admissível que a única forma de atendimento de demandas de setores sociais organizados ou de conferir prioridade a determinada área seja por meio da criação de ministério ou secretaria especial. O que os atores sociais reclamam é o claro e concreto compromisso com as suas causas e os seus interesses, e isso pode ficar perfeitamente evidenciado nas ações efetivamente realizadas e na existência de interlocutores bem definidos e com delegação explícita para dar adequado encaminhamento às suas reivindicações. Há espaço e condições para se conceber estrutura administrativa mais racional, menos segmentada, mais ágil, que favoreça a coordenação intersetorial.

No que se refere às áreas responsáveis pelas ações sociais do governo, é preciso adotar estrutura político-operacional bem mais reduzida de ministérios e secretarias.<sup>53</sup> A iniquidade social (ou a desigualdade extrema e a miséria) não será superada por intervenções tópicas e fracionadas em espaços e tempos diversos. Ela é multidimensional, afetando, com variadas manifestações, os mesmos indivíduos, famílias ou grupos sociais. Exige, portanto, não uma única linha de ação do tipo panacéia, mas conjuntos apropriados de intervenções que alcancem sinergicamente as diversas dimensões do processo produtor de privações, de marginalização e até de exclusão. Há de ser

---

53. O detalhamento dessa estrutura requer mais tempo e espaço do que o aqui disponível, envolve diversas escolhas decorrentes do estilo político-administrativo do decisor maior, bem como do modo como foi formada a sua base de sustentação e a própria natureza dessa base. Somente não cabe o argumento de que com uma base de sustentação política pouco orgânica e muito fragmentada será inevitável uma estrutura administrativa igualmente fragmentada e inorgânica.

considerado que tal processo apanha de forma concreta e diferenciada os diversos grupamentos sociais, que são diversos por conta de suas especificidades (pobres ou indigentes; mulheres, negros ou índios; jovens ou velhos; analfabetos, com pequena escolaridade ou sem especialização para o trabalho; vivendo em periferias metropolitanas, cidades dinâmicas, espaços urbano-rurais estagnados, comunidades rurais prósperas ou decadentes, no Nordeste, na Amazônia, em São Paulo etc.) e pela composição de suas múltiplas carências.

Sem pretender proposta detalhada de estrutura político-operacional, é possível imaginar um ministério responsável por ações equalizadoras de direitos (etnias, gênero, grupos etários vulneráveis, portadores de deficiências) e asseguradoras de direitos básicos (humanos, acesso à justiça e outros que venham a surgir); um por ações assistenciais *stricto sensu* e articuladora de todo o conjunto de ações emancipatórias; um outro responsável por empreender e articular ações transformadoras no espaço urbano;<sup>54</sup> e um quarto, executor de intervenções transformadoras no meio rural e responsável por articular e coordenar todas as ações setoriais (de todos os três níveis de governo) necessárias à promoção do desenvolvimento rural integrado e sustentável,<sup>55</sup> além, é claro, dos ministérios de educação (esporte e cultura), da saúde, da previdência e do trabalho.<sup>56</sup>

Dada a magnitude da insegurança pública, da expansão do crime organizado e da violência social, talvez seja razoável conceber adensamento das atribuições do Ministério da Justiça, instituindo uma operacionalmente integrada área de segurança pública (abrangeria a ABIN, a Senad, a DPF, a DPRF, um setor de estudos prospectivos, todos se movimentando sob forte planejamento estratégico, incluindo a chamada área de inteligência, e submetidos a uma poderosa e competente coordenação geral), mas que também articulasse a integração de ações setoriais outras, necessárias a atacar as causas do problema.<sup>57</sup>

Em configuração administrativo-organizacional menos segmentada e mais orientada para o enfrentamento eficaz de problemas complexos, o Ministério do

---

54. Identificar as áreas com maior proporção de miséria/pobreza, mediante indicador socialmente legitimado. Articular os três níveis de governo para elaborar a programação integrada das ações necessárias e suficientes para trazer, nessas áreas, as condições de vida, a distribuição da renda e da riqueza, o acesso aos serviços, para o patamar da cidadania. Identificar os potenciais produtivos e as oportunidades de investimento nessas áreas e promover – mediante a dotação de meios de transportes, sistemas de comunicações e demais serviços de apoio à produção, incentivos apropriados, capacitação e assistência técnica – a dinamização da economia local, suportada em acordo social-público-privado. Esse esforço atenderá a 10% da população mais vulnerável em cada ano, de modo que em 10 anos a miséria e a pobreza extrema terão sido eliminadas. Acelerar a regularização das terras urbanas e o acesso democrático aos espaços urbanizados em todas as cidades com população superior a 100.000 habitantes. Assegurar, em curto prazo, cobertura universal pelo Programa Saúde da Família, concedendo prioridade à disseminação e acesso aos métodos de planejamento familiar. (cf. CDES/PR - Agenda Nacional de Desenvolvimento, Brasília, agosto de 2005).

55. Ver GARCIA, R. C. *O Desenvolvimento Rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação*. Ipea, TD n° 938, Brasília, fev/2003, principalmente páginas 33 a 42.

56. A idéia é a de que deve ser atribuída a um mesmo órgão a responsabilidade (execução e/ou coordenação) por ações de uma mesma natureza e com o mesmo propósito.

57. Como, por exemplo, promover a ação integrada dos três níveis de governo, nas áreas urbanas/metropolitanas com elevada vulnerabilidade social, visando a dotá-las de condições dignas de cidadania, ampliando acesso a todos os direitos sociais básicos e fortalecendo a unidade familiar básica. Articulando e comprometendo os setores públicos e privados para a destinação prioritária de postos de trabalho para os moradores dessas localidades, entre outras possibilidades.

Planejamento passa a ser super demandado, o que exige a sua reestruturação. Numa nova agenda da gestão pública, será preciso fortalecer o planejamento como prática incessante e sistemática que suporta o processo de governar, ou seja, de tomar decisões e coordenar ações voltadas para objetivos, em circunstâncias que não são escolhidas pelo dirigente. É, portanto, algo muito mais complexo do que a elaboração formal de planos e orçamentos. Refere-se, principalmente, a como levá-los à prática, como transformar a realidade complexa, cheia de incertezas e de resistências e, ainda assim, obter resultados legitimadores que conformem um projeto de mudanças sociopolítico-econômico-culturais.

A lógica é fortalecer a competência técnico-política e de receber e processar informações para o presidente da República, ampliando sobremaneira a sua capacidade de direção estratégica. Isso poderia ser alcançado mediante o arranjo que transforma o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral da Presidência da República (Seplan-PR). E concentra na Seplan-PR a coordenação dos ministérios, dá-lhe os necessários instrumentos para executar o conjunto da política fiscal, permite instalar efetivo sistema de avaliação e de tomada e prestação de contas (política e administrativa), sem os quais a condução do governo se torna, no mínimo, difícil.

Trata-se de uma construção delicada, envolvendo aspectos conceituais e metodológicos, organizacionais e processuais, culturais e político-institucionais. A Seplan-PR passaria a supervisionar a execução de todas as ações governamentais, informando ao presidente da República sobre o andamento da administração e sugerindo medidas corretoras ou adaptadoras às variações de contexto. Acredita-se que com um formato organizacional como o esboçado, a política social ganharia em unidade e convergência e a política econômica tornar-se-ia consistente e, em alta sinergia com as outras áreas do governo, permitiria promover desenvolvimento nacional equitativo, bem diferente do que se faz no presente.

No que se refere à política social, sua eficácia fica dependente de todo o governo adotar uma linha de ação que seja coerente com o propósito de reduzir desigualdades sociais. O critério da **equidade** deverá orientar o conjunto da atuação governamental. Há que se rever o modo de programação das ações setoriais, com a adoção dos mesmos princípios por todos os órgãos envolvidos, elegendo os públicos a serem beneficiados de forma temporalmente escalonada, circunscrevendo espacialmente as áreas de intervenção integrada para que seja possível obter a convergência das ações necessárias e suficientes para alterar estruturalmente as condições de existências dessas populações. Metas de atendimento devem ser estabelecidas com vistas a alcançar plena cobertura, em um horizonte temporal definido.

Sob a coordenação e supervisão do órgão central de planejamento, programações multissetoriais detalhadas passariam a orientar o fazer de cada qual, indicando o quê, quanto, quando e onde fazer. Os fluxos financeiros buscariam atender ao programado e quando não fosse possível, devido a óbices superiores, a reprogramação compulsória estabeleceria novas metas e prazos. As possibilidades de gestão estratégica ficam bastante ampliadas em tais condições. A adoção da contabilidade de custos é um recurso que conduz ao aumento da eficiência. Programações detalhadas e responsabilidades precisamente atribuídas são ingredientes necessários a melhorias na gestão. De igual

maneira, é um poderoso instrumento de gestão a existência de integrados sistemas de informações gerenciais, permanentemente atualizados, inteligíveis ao não-especialista. Abertos para a consulta pelo grande público, conformam o indispensável meio para o exercício do controle social e para o aprimoramento da ação governamental.

No caso particular das ações de política social, é obrigatório reconhecer que a eficácia e a eficiência são dependentes da atuação dos governos estaduais e, principalmente, municipais. É premente facilitar e intensificar as articulações entre os entes federados para que as mudanças indicadas pudessem ser compartilhadas, condição para aumentar o alcance global. Torna-se imprescindível, assim, que o governo federal disponha-se a prestar assistência técnica aos entes subnacionais, forneça-lhes os melhores instrumentos e técnicas de planejamento e gestão, auxilie na capacitação dos quadros técnicos e administrativos, exija a prestação de contas continuada e o compromisso com a equidade, a eficácia e a eficiência. Esses são propósitos passíveis de serem realizados mediante a pactuação em bases firmes e legítimas, e com boas técnicas de contratualização.

No que se refere ao financiamento da política social, tida por alguns como muito custosa e impeditiva de situação fiscal mais equilibrada, há que se ter claro o seguinte: o quadro social brasileiro seria muito pior se não fossem as ações sociais do governo; a inconsistência da política econômica (juros altos e câmbio valorizado) desorganiza mais a situação fiscal do que os gastos sociais; a carga tributária aumentou para fazer frente à elevação dos juros e da dívida pública, promovendo a concentração da renda e da riqueza, fazendo mais necessária política social compensatória; a política social, tal como praticada no Brasil, tem evidente caráter anticíclico, o que impediu taxas de crescimento ainda mais baixas; enquanto perdurar o quadro de inconsistências na política macroeconômica, as modestas taxas de crescimento do PIB, o elevado desemprego, os baixos salários, entre outros entraves à construção de uma sociedade mais equitativa e de uma economia mais dinâmica, o orçamento das áreas sociais será progressivo. Reduzi-lo é uma opção, importa ter consciência das conseqüências sociais, políticas e econômicas a serem colhidas.

As avaliações empreendidas e as propostas apresentadas, neste Texto para Discussão, referentes a diversos segmentos da política social conduzem à conclusão comum de que a universalização do acesso aos direitos sociais é elemento fundamental para a sustentação da vida societária brasileira com um mínimo de coesão. Para tanto, estabelecer fontes seguras de financiamento à política social é condição inarredável, o que exige a manutenção das atuais vinculações orçamentárias e compromisso em fazer compatíveis as dotações de recursos com as necessidades financeiras, eficientemente otimizadas. Manter a vinculação ao salário mínimo ao piso dos benefícios assistenciais e previdenciários é condição para continuar reduzindo a concentração na distribuição pessoal de rendimentos e, sobretudo, baixar o número de indigentes e dos muito pobres. O estabelecimento de marcos legais apropriados (regulamentação da EC nº 29, PEC do Fundeb, reforma universitária, Estatuto da Microempresa, inclusão previdenciária, entre outros) deve ganhar prioridade na pauta congressual do governo. É de grande importância continuar os propósitos racionalizadores e integradores do desenho e da execução das ações integrantes da política social. Devem ser intensificados os esforços, no sentido de elevar a qualidade dos bens e serviços incidentes sobre as condições de vida dos destinatários da política social. O aperfeiçoamento dos sistemas de

planejamento e gestão, em todas as áreas e com as diretrizes indicadas, é condição para aumentar a eficiência e a eficácia da atuação governamental, assim como é imprescindível elevar a capacidade de coordenação da alta direção do governo. Estes últimos processos devem se estender a todos os entes federativos, como condição para o aumento da eficiência e eficácia globais.

Neste Texto para Discussão procurou-se identificar os principais pontos a integrar a futura agenda social do governo. Uma agenda, como é de conhecimento comum, registra o que é o mais importante. Esse foi o entendimento.

Para as manifestações mais ponderáveis de quase todos os problemas tratados ao longo das avaliações aqui reunidas, foi possível elaborar propostas para eficaz enfrentamento. São propostas exequíveis, passíveis de implementação quase imediata, ainda que demandando negociações e tempo para a completa implementação. Em alguns casos, tempo maior para apresentar resultados. Muitas delas são de responsabilidade do Executivo Federal, que terá de aumentar a sua capacidade de coordenação e direção para poder conduzir todas as outras. Umas tantas implicam os três níveis de governo, algumas passam pelo Poder Legislativo. Quase todas requerem doses diferenciadas de envolvimento de importantes atores e segmentos sociais. Afinal, a resolução do problema social brasileiro não é algo que interesse apenas ao governo. E disto a sociedade brasileira precisa estar plenamente consciente.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Sarah Pontes

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares