

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

■ **Vinte Anos da Constituição Federal**



2ª Edição

**17**

Introdução



tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
tics Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas  
ciais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

■ **Vinte Anos da Constituição Federal**



**17**

Introdução

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Daniel Barcelos Vargas (interino)



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Marcio Pochmann

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

#### Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

#### Dicod

#### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### Diest

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

#### Dimac

#### Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

#### Dirur

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

#### Diset

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

#### Disoc

#### Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

#### Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

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

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

ISSN: 1518-4285

## políticas sociais

### acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

#### Conselho Editorial

Ângela Rabelo Barreto  
Brancolina Ferreira  
Fábio Alves  
José Aparecido Ribeiro (editor)  
Leonardo Alves Rangel  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luseni Aquino  
Maria Martha Cassiolato  
Natália de Oliveira Fontoura  
Roberto Gonzalez  
Silvânia Carvalho (secretária executiva)

#### Colaboradores

Política Social	Jorge Abrahão de Castro José Aparecido Carlos Ribeiro
Seguridade Social	Guilherme Delgado Luciana Jaccoud Roberto Passos Nogueira
Previdência Social	Leonardo Rangel Maria Tereza de Marsillac Pasinato Fernando Gaiger Silveira Felix Garcia Lopez João Luis de Oliveira Mendonça
Assistência Social e Segurança Alimentar	Luciana Jaccoud Patrícia Dario El-Moor Juliana Rochet
Saúde	Sérgio Francisco Piola Elisabeth Diniz Barros Roberto Passos Nogueira Luciana Mendes Servo Edvaldo Batista de Sá Andrea Barreto Paiva
Educação	Paulo Roberto Corbucci Ângela Rabelo Barreto Jorge Abrahão de Castro José Valente Chaves Ana Luiza Codes
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo Suylian Midlej
Trabalho e Renda	Roberto Gonzalez Marcelo Galiza Bruno Marcus Amorim Fábio Monteiro Vaz Luiz Eduardo Parreiras
Desenvolvimento Agrário	Brancolina Ferreira Fábio Alves José Juliano de Carvalho Filho
Direitos Humanos e Cidadania	Marco Antonio Natalino Carla Coelho de Andrade Bruno Carvalho Duarte Paulo Castro
Igualdade Racial	Luciana Jaccoud Adailton Silva Waldemir Rosa Cristiana Luiz
Igualdade de Gênero	Alinne de Lima Bonetti Natália de Oliveira Fontoura Elizabeth Marins
Justiça	André Gambier Campos Luseni Aquino
Segurança Pública	Natália de Oliveira Fontoura Patrícia Silveira Rivero Rute Imanishi Rodrigues
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninoc)	André Luis Souza Augusto de Araújo Maia Fábio Monteiro Vaz Herton Ellery Araújo Joelmir Rodrigues da Silva Jhonatan Ferreira Maira Bonna Lenzi

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO**.....7

## **CAPÍTULO 1**

POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

AS POLÍTICAS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS E DESAFIOS..... 17









## APRESENTAÇÃO

O dia 5 de outubro de 1988 é celebrado por vários autores e vasta literatura como um marco para a cidadania brasileira. Em tal dia, em que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, define-se uma ruptura histórica de notáveis consequências, desaguadouro de um longo processo de luta pela redemocratização do país. A nova Carta proclamava o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Alcançava-se um novo patamar de cidadania, comparável à concepção clássica de Marshall, 1967: direitos civis, políticos e sociais.

No processo de redemocratização iniciado nos anos 1970, de um lado, posicionavam-se os líderes do regime militar, defensores da abertura *lenta, gradual e segura* – não sem enfrentar consideráveis resistências internamente ao regime –, e de outro, um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico, assimilando outras correntes e movimentos sociais em uma *frente de centro-esquerda* pelo restabelecimento da democracia. A importância dos movimentos sociais em todo este processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar.

Assim, quando da convocação da ANC, a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto em um momento em que o pensamento liberal e conservador tornara-se hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo *Estado mínimo* em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

Naquele 5 de outubro, grandes expectativas eram geradas a partir do que a nova Constituição permitia vislumbrar. Logo no preâmbulo do texto constitucional, os constituintes declaram que seu objetivo foi

(...) instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...).

E embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, ela foi, efetivamente, a constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma vontade constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas.

Desde então, a regulamentação e implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, até mesmo antes de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. Ainda assim, parte importante das conquistas de 1988 foi mantida.

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. Cada capítulo desta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* pretende, à luz das agendas presentes à Constituinte e aos compromissos estabelecidos na Constituição promulgada, analisar os avanços conquistados, as derrotas sofridas, as lacunas que permanecem e os desafios que se renovam, no difícil enfrentamento das questões sociais nacionais pelas políticas públicas.

Inicia esta edição especial do periódico o capítulo de introdução, *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, que objetiva recuperar as principais características das políticas sociais vigentes até 1988, bem como as críticas a estas direcionadas, para então demarcar as principais inovações trazidas pela Constituição e poder chegar à situação atual das políticas sociais no Brasil. Há uma tentativa panorâmica de apresentar o que será detidamente analisado em cada capítulo dos outros volumes desta edição.

No primeiro volume, agruparam-se as áreas sociais vinculadas à proteção social, que desde a CF/88 estão unidas sob o conceito de Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o da não possibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego.

Abre o volume o capítulo *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania*, em que são ressaltados a importância da Seguridade Social, enquanto princípio norteador para a proteção social no país a partir da CF/88, e a sua institucionalização incompleta, em razão, principalmente, dos constantes ataques às suas estruturas de financiamento – uma constante durante todo o período até os dias de hoje.

O capítulo seguinte, intitulado *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos após a Promulgação da Constituição Federal de 1988*, aponta para a expansão na inclusão e proteção previdenciárias proporcionadas pela CF/88, com destaque para os trabalhadores rurais – mas alerta para a permanência de grandes contingentes de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, o que mantém as políticas de inclusão previdenciária no centro da agenda.

O próximo capítulo, *Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)*, se dedica à tarefa de analisar estas duas áreas da política social. Enfoca, inicialmente, o período de importantes mudanças estruturantes para a Assistência Social iniciadas a partir da CF/88, que reconheceu a Assistência Social como política pública, garantindo o direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, abrindo uma nova fase de desenvolvimento para o setor, tanto no que refere a oferta dos serviços socioassistenciais quanto em relação aos benefícios monetários – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o mais recente Programa Bolsa Família (PBF). Em seguida, aborda a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: em que pese o fato de o texto constitucional não ter dado destaque ao tema, o compromisso ali afirmado pelo enfrentamento da pobreza favoreceu a consolidação desta questão na agenda no período que se seguiu.

O capítulo *Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira?* discute os avanços obtidos na área de saúde e os desafios que estão sendo enfrentados desde a promulgação da CF/88, quando a saúde foi declarada direito de todos e dever do Estado. O texto recupera os antecedentes conceituais e históricos do SUS, a difícil trajetória dos instrumentos de gestão e financiamento necessários à sua implantação, para, em seguida, focar os resultados do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus significados para a população brasileira. Ao fim, avança-se nas discussões sobre alguns desafios do setor de saúde: o financiamento insuficiente; a difícil relação entre os sistemas público e privado; e o fenômeno da *judicialização*.

Integram o segundo volume os capítulos dedicados às políticas sociais que, a partir de suas ações, pretendem garantir aos cidadãos mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Seja pela formação, qualificação e desenvolvimento do cidadão – como, por exemplo, por meio da educação e do acesso à cultura –, seja pela regulação do mercado de trabalho,<sup>1</sup> seja pela redistribuição direta de ativos – como no caso da Reforma Agrária.

---

1. Um dos pilares do Sistema Público de Emprego brasileiro é o seguro-desemprego – que é considerado parte da Seguridade Social, precisamente porque visa proteger o cidadão contra o risco de insuficiência de renda ao sofrer a perda do emprego. Entretanto, o capítulo desta edição focalizou prioritariamente a questão da regulação do mercado de trabalho – por isso, a opção por alocá-lo neste volume.

O capítulo *Vinte Anos de Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira* retorna inclusive ao período anterior à Constituinte para reconstruir o marco jurídico-legal e a situação educacional da população brasileira que vigorava então, para em seguida recuperar os principais debates durante o processo constituinte. A partir daí, são analisados os desdobramentos legais pós-Constituição, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e aos resultados conquistados, destacando os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas últimas duas décadas.

O capítulo seguinte, *A Constituição e a Democracia Cultural*, revisita todas as Constituições brasileiras para analisar a trajetória da intervenção do Estado no âmbito cultural, percebendo diversas transformações conceituais importantes no entendimento do que define a cultura como questão de política pública. A CF/88 é descrita, então, como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado à garantia de proteção e desenvolvimento da cultura. Há uma transição de um Estado que protege *direitos*, de modo neutro em relação à produção e ao acesso à cultura – a preocupação central neste âmbito é proteger o cidadão dos excessos do poder público –, para outra concepção em que o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura. Para a compreensão desta intervenção, o texto explora diversos conceitos, como democratização cultural, circuitos culturais e Estado cultural.

O ponto de partida do capítulo *Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte* é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado na configuração definida pela CF/88. Do ponto de vista do trabalhador, apesar dos avanços em diversos direitos trabalhistas, a Constituição permaneceu como uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Do ponto de vista empresarial, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais, tornando necessário um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas. Realiza-se, então, um balanço destes movimentos nos últimos 20 anos, analisando o expressivo processo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional – e mesmo em entendimentos jurisprudenciais –, e agravado por um contexto do mercado de trabalho que favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho em detrimento do assalariamento regular. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho após a sua promulgação, observa-se, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos; em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

Como permite deduzir o próprio título do capítulo, *Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*, o legado da CF/88 neste campo não é nada animador. Argumenta-se que os dispositivos que regulam os atuais parâmetros da questão agrária compõem um conjunto normativo menos comprometido com a Reforma Agrária do que o Estatuto da Terra, editado nos primeiros anos do regime militar, que trazia conceitos como *função social, propriedade familiar e módulo rural*. Recuperam-se, em detalhe, os embates ocorridos no âmbito da ANC, uma discussão de tal modo polarizada que só poderia ter dois desfechos: manter a nossa histórica concentração fundiária ou promover uma reforma agrária massiva. Os interesses conservadores prevaleceram, e mais uma oportunidade foi perdida. O quadro não progrediu nos 20 anos que se seguiram, com a intervenção do Estado no setor sendo flagrantemente insuficiente para promover qualquer alteração importante na questão da estrutura agrária no país, que se mantém incólume desde o período colonial até a CF/88 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação desta.

No último volume, foram unidos, por afinidade, os capítulos dedicados aos temas dos Direitos Humanos e Cidadania, do Acesso à Justiça, da Segurança Pública, da Igualdade de Gênero e da Igualdade Racial – todos temas de algum modo relacionados à promoção e à garantia de direitos.

O capítulo *Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios* retorna ao período entre a promulgação do Ato Institucional (AI-5) e a redemocratização para reconstruir, sinteticamente, o processo histórico que culmina na atual situação dos direitos humanos no país, tendo como marco a CF/88. Ainda que sem uma descrição exaustiva do período, buscam-se as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais atores sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, apresentando também os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da Política Nacional de Direitos Humanos nos últimos 20 anos. No período pós-Constituinte, analisa-se, em particular, a elaboração e a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH): as mudanças ali instituídas marcam uma nova fase – proativa e estratégica, porém restritiva – de atuação do governo federal na questão dos direitos humanos. Fecha o capítulo seção dedicada à discussão das políticas de direitos humanos voltadas para grupos específicos – crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência e indígenas.

Tema do capítulo *Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil*, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida

dos cidadãos. A justiça, na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações, é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. E um requisito fundamental para o alcance deste objetivo é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos.

Fortalecido pela frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo *milagre econômico* e pela luta pela redemocratização do país, a relevância do tema fez-se refletir nos debates constituintes e em sua inclusão, com avanços expressivos, na CF/88. Este capítulo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Partindo de uma breve reconstrução histórica e conceitual, propõe-se a seguir uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos. Analisa-se o crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e apontam-se os avanços obtidos com a recente reforma do Judiciário, iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Conclui o capítulo a abordagem de algumas perspectivas e desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

O capítulo seguinte, *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas* busca examinar a forma como a CF/88 configurou o sistema de segurança pública no país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades. É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito.

Analisar o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da CF/88 é o objetivo do capítulo *Sujeito de Direitos? Cidadania Feminina nos Vinte Anos da Constituição Cidadã*. Argumenta-se que, apesar das inúmeras conquistas comemoradas pelo movimento de mulheres/feminista brasileiro, a cidadania feminina que se consolidou na Carta Magna é uma cidadania *subalterna e concedida*. Tal qualificação está diretamente relacionada à cultura política brasileira mais ampla que, historicamente, investiu mais nos direitos sociais – entendidos

como dádivas – do que nos direitos civis; à forma como o feminismo – ideologia estrangeira nascida no berço de tradições democráticas liberais – dialogou e se acomodou às realidades e aos valores culturais brasileiros, aproximando-se da retórica dos direitos sociais; e, finalmente, à grande valorização de certo ideário em que a mulher, enquanto mãe, assume um papel crucial na família.

Focando a análise na questão da violência contra a mulher no país, das demandas feministas à ANC, do texto constitucional propriamente dito e dos seus desdobramentos históricos em legislações e políticas públicas, verifica-se que a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, ao invés das mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas o são na medida em que estão ligadas ao ente *família*, como procurou se demonstrar na explicitação do lugar destinado à demanda das mulheres em relação à violência no texto constitucional (Artigo 226) e a sua linha de coerência na legislação sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha), e na constituição de um programa de segurança pública com cidadania voltado aos jovens, tendo como base de implementação as mulheres enquanto mães (Programa Mulheres da Paz, que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci). Tal concepção da cidadania feminina, contudo, não impediu o desenvolvimento das garantias dos direitos das mulheres e das políticas de enfrentamento da violência, bem como a consolidação do tema.

Completa este volume, fechando esta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* dedicado à análise dos 20 anos da CF/88, o capítulo *Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)*, que aborda a promoção da igualdade racial como tema organizador de políticas públicas. Um processo ocorrido nos últimos 20 anos e que se origina de dois pilares: do tratamento dado à temática racial pela CF/88, em que, de forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los; e dos esforços do movimento social negro no sentido de estimular, no debate político, a necessidade de não apenas combater o racismo, mas também de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. A partir daí, recupera-se a trajetória das políticas públicas nesta temática, trajetória esta que, embora recente, já possui seus marcos e apresenta resultados para discussão.

Por fim, é necessário agradecer o constante apoio de Jorge Abrahão de Castro – Diretor de Estudos e Políticas Sociais – e Helder Rogério Ferreira – Diretor-Adjunto. É preciso ressaltar que esta edição não teria sido possível sem a dedicação dos pesquisadores de todas as coordenações aqui representadas, ou sem a colaboração

do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc). Cabe agradecer, e destacar, o afincado que Ângela Rabelo Barreto, Brancolina Ferreira, Fábio Alves, Leonardo Rangel, Luciana Jaccoud, Luciana Mendes Servo, Luseni Aquino, Martha Cassiolato, Natália Fontoura, Roberto Gonzalez e Silvana Carvalho dedicaram-se às nossas tarefas e debates como membros do Conselho Editorial ao longo de todo este longo caminho. Especialmente no que se refere à análise das diversas versões preliminares dos capítulos, empreendendo exaustivas e profícuas discussões que fortaleceram enormemente esta publicação. Agradecimentos são devidos igualmente aos colegas que aceitaram o convite do Conselho Editorial para também contribuir com sua leitura atenta, críticas e sugestões às versões preliminares de cada um dos capítulos: Sergio Francisco Piola, José Celso Cardoso Jr., Alinne Bonetti, André Gambier Campos, Stella Taquette, Ronaldo Coutinho Garcia, Mario Lisboa Theodoro e Roberto Passos Nogueira. É preciso registrar também o inestimável trabalho da Assessoria de Comunicação do Ipea, coordenada por Daniel Castro, e da Coordenação Editorial, conduzida por Iranilde Rego, que, por meio da equipe da Njobs Comunicação, viabilizaram a revisão final, a diagramação, a editoração dos textos e a impressão dos volumes – além de ter-nos propiciado a reformulação do projeto gráfico desta publicação.







## AS POLÍTICAS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS E DESAFIOS\*

Jorge Abrahão de Castro\*\*  
José Aparecido Carlos Ribeiro\*\*\*

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

*Constituição da República Federativa do Brasil* (1988)

“Mas uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam pra si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.”

Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, 1990

### 1 APRESENTAÇÃO

O dia 5 de outubro de 1988 é celebrado por vários autores e vasta literatura como um marco para cidadania brasileira. Neste dia, em que o presidente da Assembleia Constituinte Ulysses Guimarães promulgou a nova Constituição brasileira, define-se uma ruptura histórica de notáveis consequências, desaguadouro de um longo processo de luta pela redemocratização do país. A nova Carta proclamava o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Alcançava-se um novo patamar de cidadania, comparável à concepção clássica de Marshall (1967), a respeito de direitos civis, políticos e sociais.

---

\* Os autores agradecem à leitura atenta e aos comentários e contribuições dos colegas Helder Santanna, Roberto Gonzalez, Luciana Servo, Maria Paula Santos, Rafael Osório, Joana Mostafa, Renato Balbim, Alexandre Arbex, Ana Cleuza Mesquita, Pedro Herculano e Antonio Teixeira. Equívocos e omissões, logicamente, são de responsabilidade exclusiva dos autores.

\*\* Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

\*\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do IPEA, editor deste Periódico.

Muitos desses direitos nunca antes haviam sido objetos de garantia legal no país. Outros, já definidos em legislação anterior, passam a ser garantidos em nível constitucional. E, notadamente, um terceiro grupo de direitos, principalmente os civis e os políticos, já havia sido objeto de garantia legal em constituições anteriores, mas encontravam-se desprotegidos sob o regime da ditadura militar, na vigência do Ato Institucional nº 5 e da Emenda Constitucional (EC) nº 1 à Constituição de 1967.

No processo de redemocratização iniciado nos anos 1970, de um lado, posicionavam-se os líderes do regime militar, defensores da abertura “lenta, gradual e segura” – não sem enfrentar consideráveis resistências internamente ao regime – e, de outro, um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico, incorporando outras correntes e movimentos sociais em uma de “frente de centro-esquerda” pelo restabelecimento da democracia (SAMPAIO, 2009, p. 39). O embate entre esta frente e o governo militar é marcada em sua trajetória por tensões de lado a lado que a cada momento pareciam alterar o cenário e o futuro imediato do processo de redemocratização. *A campanha presidencial* de Ulysses Guimarães, seguida pela derrota da Arena – partido de sustentação do regime militar –, em 1974; a demissão do comandante do III Exército, em 1976; o fechamento do Congresso Nacional, em 1977; a anistia e o retorno ao país de exilados políticos, em 1979; as bombas na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e no Rio Centro, em 1980 e 1981; o restabelecimento da eleição direta para governadores de estado, em 1982; a presença avassaladora da massa popular na campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984; a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984; por fim, a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em 1985, seguida pela sua inesperada morte e pela posse, cercada de tensão, do vice-presidente José Sarney.

A importância dos movimentos sociais em todo esse processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar (FAGNANI, 2005, p. 541). Como nos lembra o deputado constituinte Plínio de Arruda Sampaio,

(...) todo processo constitucional sucede a um fato político de primeira grandeza: uma revolução, um golpe de estado, uma alteração substancial na correlação de forças da sociedade. Desde os tempos de João Sem Terra, o conteúdo do texto constitucional depende da natureza e do resultado de um embate político anterior. É este que define quem ganhará direitos e quem perderá privilégios no texto constitucional a ser promulgado (2009, p. 38).

Assim, quando da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto, em um

momento em que o pensamento liberal e conservador se tornara hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo *Estado mínimo* em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

Não é por outro motivo que, ainda durante a Constituinte, organiza-se a reação conservadora (FAGNANI, 1997, p. 219). No âmbito da Assembleia, os constituintes alinhados a posições conservadoras reuniram-se em um poderoso bloco, o Centrão, para recuperar o tempo perdido e esvaziar as conquistas sociais que tomavam forma;<sup>1</sup> no Executivo, alterou-se a correlação de forças no governo Sarney, refletida na extinção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; e no deslocamento de atores reformistas importantes dos ministérios sociais<sup>2</sup> – com a consequente descontinuidade da implementação de políticas sociais progressistas que, em alguns casos, antecipavam e preparavam o terreno para as boas-novas discutidas na Constituinte.<sup>3</sup>

Já naquele 5 de outubro, grandes expectativas eram geradas a partir do que a nova Constituição permitia vislumbrar. Logo no Preâmbulo do texto constitucional, os constituintes declaram que seu objetivo foi

(...) instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...) (BRASIL, 1988).

E embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, esta foi, efetivamente, a Constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma *vontade* constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas. Conforme aponta Renato Lessa (2008),<sup>4</sup>

1. Uma vitória importante do Centrão foi a mudança do regimento interno, que a partir de então passou a exigir maioria de votos para sustentar as posições conquistadas nas subcomissões – dificultando enormemente aos setores progressistas manter os textos tal como produzidos nas subcomissões.

2. Destacam-se as saídas de Raphael de Almeida Magalhães, ministro da Previdência e Hélio Cordeiro, presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Renato Archer, que substituiu Raphael Magalhães, também era do grupo *ulyssista*, mas resistiu menos de um ano no cargo.

3. Momento simbólico desta reação conservadora foi o discurso do presidente José Sarney, em 26 de maio de 1988, em cadeia nacional de rádio e TV, onde por 29 minutos atacou a Constituição em elaboração, acusando-a de tornar o país ingovernável: “Os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável. E isso não pode acontecer.” No dia seguinte, a resposta da Constituinte veio em uma moção de repúdio, aprovada por 403 votos a 13, e em discurso inflamado do presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães: “O povo nos mandou aqui para fazê-la (a Constituição), não para ter medo” (VEJA, 1988).

4. Professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

(...) o texto foi produto do trabalho de centenas de parlamentares, além de sugestões populares. (...) É natural que não seja um livro acabado: o texto está em constante interpretação e sofre mudanças o tempo todo. (...) A Constituição de 1988 é não apenas um conjunto de regras neutras que devem ser seguidas, não é só um pacto de procedimentos. Ela é um conjunto de valores, objetivos e obrigações do Estado. O seu papel é programático, ou seja, ela indica o tipo de país que queremos (...).

Há 20 anos, sem abrir mão da lembrança crítica das oportunidades perdidas aqui e ali, constatava-se que “...a análise da nova Constituição no âmbito das políticas sociais permite afirmar que houve um avanço real na reestruturação do sistema de proteção social do país” (NEPP, 1989, p. 37). Desde então, a regulamentação e a implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, antes mesmo de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. Porém, “o cenário hostil, a partir de 1990 e até os dias atuais, não impediu que parcela significativa das conquistas de 1988 fosse consagrada” (FAGNANI, 2008, p. 23).

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas, que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais dedicou-se ao longo do último ano. Cada capítulo desta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* pretende, à luz das agendas presentes à Constituinte e aos compromissos estabelecidos na Constituição promulgada, analisar os avanços conquistados, as derrotas sofridas, as lacunas que permanecem e os desafios que se renovam, no difícil enfrentamento das questões sociais nacionais pelas políticas públicas.

## 2 POLÍTICA SOCIAL: BREVE HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO

A história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais. Foi a partir da consolidação da *nova ordem* liberal e capitalista que se apresentou o dilema de combater a pobreza – fonte de instabilidade política e social – sem, entretanto, intervir nos direitos recém-constituídos destas pessoas, que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade.

A sociedade urbano-industrial, que então se instaurava, impôs a todos riscos em formatos antes desconhecidos. A pessoa vulnerável não era mais aquele que não encontrava proteção em um seio aristocrático – o errante ou o vagabundo, como era o caso no *ancien régime* – e transformou-se no desempregado, deixado à própria sorte, como “refém” da liberdade recém-adquirida (CASTEL, 1998).

Nesse novo mundo, os riscos sociais estavam além da capacidade do próprio indivíduo e da sua família. Junto à defesa dos direitos liberais clássicos, surgiram então agendas que exigiam o controle destes riscos, passando pelo Estado ou por soluções por este engendradas, a responsabilidade de garantir níveis mínimos de bem-estar aos cidadãos. Nesta disjuntiva, a construção de sistemas de políticas sociais configurar-se-ia como uma necessidade fundamental para o desenvolvimento capitalista, desde seu início (REIS, 1990, p. 168).

Foi na Alemanha do período Bismarck, em fins do século XIX, que surgiu o primeiro regime de seguro social, voltado a proteger os funcionários da burocracia estatal. Este modelo – que implicava a participação contributiva de trabalhadores, empregadores e do próprio Estado – foi paulatinamente estendido a outras categorias profissionais. A difusão e a expansão dos seguros sociais na Europa dos anos 1920 possibilitariam a redução da importância relativa dos antigos modelos caritativos de assistência aos pobres, providos com ou sem a intervenção do Estado.

Logo após o fim da Segunda Grande Guerra, o escopo da política social amplia-se, a partir da reforma social inglesa, ocorrida entre 1945-1948. Baseada no Relatório Beveridge, de 1942, esta reforma estabeleceu políticas integradas de proteção social públicas e universais, isto é, financiadas pelo Estado e aplicáveis a todos os cidadãos, independentemente da sua inserção profissional ou laboral. Nesta *démarche*, a concepção de proteção social como *seguro* avançava em direção à ideia de Seguridade Social, segundo a qual o Estado responsabiliza-se, em nome da sociedade, por proteger o cidadão que se encontra, eventualmente, em dificuldades colocadas para sobreviver em uma economia de mercado – especialmente aquelas que o impedem de prover o próprio sustento: doença, invalidez, velhice, entre outras (VIANNA, 1998, p. 11).

Como resumem Viana e Machado,

(...) os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento do mercado, principalmente as diferenças de salários, renda e consumo e que são sempre repostas pelos diferentes momentos de funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens (...). Somente assim pode-se garantir aos que estão incluídos na condição salarial e àqueles que são recorrentemente relegados dela, direito às condições básicas de vida e inclusão e manutenção na sociedade (...) (2008, p. 647-648).

Assim generalizada, a história da construção dos sistemas de proteção social no século XX, esconde, contudo, enormes distinções entre os modelos efetivamente montados em cada país, frente a suas respectivas trajetórias, embates políticos e necessidades sociais. Um sistema nacional de políticas sociais apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e de igualdades desejáveis. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com mais ou menos abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma.

Tendo em vista a diversidade de modelos, importantes interpretações sobre o fenômeno do *Welfare State*<sup>5</sup> convergem em torno de uma tipologia que classifica os sistemas nacionais de proteção social em três vertentes fundamentais: *i*) o modelo liberal/residual; *ii*) o modelo universal/redistributivo; e *iii*) o modelo meritocrático/corporativo. Cada um destes se baseia em pilares específicos, principalmente em relação à abrangência de sua atuação e à sua forma de financiamento. Apoiados no NEPP (1989, p. 5), podemos defini-los como:

1. Um sistema de políticas sociais do tipo residual delimita sua atuação no campo social de modo *ex post*, ou seja, entra em cena apenas quando os dois canais privados – quais sejam, o mercado e as famílias – não funcionam ou são insuficientes no encaminhamento das necessidades sociais. As políticas públicas, quando presentes, dirigem-se aos necessitados, de modo seletivo e assistencial, atendendo-os apenas enquanto perdurar sua situação emergencial de carência.
2. Um sistema do tipo redistributivo define-se a partir do conceito de direitos mínimos universais de cidadania no campo social. A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pela ação do mercado, atendendo assim a objetivos redistributivistas, em nome de um maior grau de igualdade. Além disso, geralmente o cumprimento desta missão exige a provisão de um leque amplo de bens e serviços por meio de uma rede de equipamentos públicos, gratuitos e de acesso universal.
3. Um sistema do tipo meritocrático, seja em suas versões corporativista ou clientelista, assenta-se na concepção de que a ação do Estado é necessária para corrigir as distorções do mercado, mas em sentido complementar e

---

5. Para discussão mais detalhada a respeito destas tipologias, ver Aureliano e Draibe (1989).



não substitutivo. É a partir do posicionamento alcançado pelos indivíduos no mercado que se define o acesso aos benefícios da política social, mediada pela contribuição do trabalhador e dos seus patrões ao financiamento do sistema. Considerado um modelo conservador de política social, pode até oferecer amplos níveis de proteção ao cidadão, mas sempre referendando as posições desiguais e segmentadas do mercado de trabalho.

Ao analisar o sistema de políticas sociais vigente no Brasil até os anos 1980, construído a partir das décadas de 1920 e 1930, vários autores concordam com a ideia de que este se erigiu sobre o princípio do *mérito*, entendido como a posição ocupacional e de renda do indivíduo, no interior da estrutura produtiva (NEPP, 1989; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

Mas, mesmo enquadrado no tipo *meritocrático*, os efeitos e o alcance do sistema de proteção social brasileiro até a Constituição de 1988 eram bastante distintos dos verificados nos países europeus de modelo semelhante, devido às características conservadoras do rápido processo de crescimento econômico do país, no período. Enquanto nos países centrais este processo ocorreu em meio ao pleno emprego e ao aumento de salários, resultando em elevação dos níveis de vida de sua população, no Brasil, as condições do mercado de trabalho eram, para a maioria dos trabalhadores, marcadas pelo desemprego, pelos baixos salários e pela informalidade.

De acordo com Draibe, Castro e Azeredo (1991, p. 87-88), estas condições trariam, como consequência, alguns fatores limitantes do sucesso do sistema, quais sejam:

1. uma estreita base contributiva, decorrente dos baixos níveis salariais;
2. níveis de qualidade necessariamente insuficientes, dado o subfinanciamento;
3. tendência à *assistencialização* das políticas sociais, que se tornaram mais focalizadas e seletivas; e
4. sobrecarga de demanda, já que era preciso atender a cerca de um terço da população, não inserida formalmente no mercado de trabalho, além de parte considerável dos outros dois terços, os quais, mesmo quando empregados e assalariados, também necessitavam da assistência do Estado.

Diante de tais características, concluem Draibe, Castro e Azeredo, que

(...) parece ter sido reduzida no Brasil a capacidade das políticas sociais alterarem a estrutura de oportunidades, contribuindo assim para diminuir os graus de desigualdades nas condições básicas de vida e nas probabilidades com que os indivíduos e as famílias acessam e se beneficiam dos próprios programas sociais (1991, p. 83).

Essa incapacidade conformou a crítica ao sistema de políticas sociais construído até os anos 1980, a qual, ao desaguar na Constituinte, buscou reconfigurar amplamente a atuação do Estado no setor.

### 3 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL ATÉ 1988: GÊNESE, EXPANSÃO E ESGOTAMENTO

É a partir da década de 1930 que se assiste, no Brasil, à gênese de um sistema nacional de políticas sociais. Conforme Draibe, Castro e Azeredo (1991), ao menos três fatores permitem localizar nos anos 1930 este momento. Primeiro, a ampliação do escopo da atuação social do Estado, por meio da incorporação de modalidades adicionais de bens e serviços sociais – por exemplo, a diversificação dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; a organização da atenção à saúde no âmbito da assistência médica previdenciária; e a expansão dos ensinos fundamental e médio. Segundo, a esta maior amplitude na provisão de bens e serviços sociais correspondeu o surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas, que estabelecem um marco legal e institucional nacional, permitindo revelar complementaridades antes inexistentes. Por fim, é o Estado nacional que vai assumir o papel de regulador e articulador,

(...) garantindo a instituição, a dinâmica e a permanência do sistema, tanto no que respeita às dimensões propriamente públicas dessa organização nas suas relações internas e com a política econômica em geral, quanto nas relações com o setor privado produtor e prestador de bens e serviços sociais (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 7) .

Assim, o Estado desenvolveria naquele momento ações voltadas para a promoção da equidade, consistentes e complementares à sua política de acumulação. Nos primeiros anos, o sistema permaneceu, como aponta Draibe, Castro e Azeredo (1991), seletivo, heterogêneo e fragmentado. A seletividade destacada pelos autores diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. Embora a maioria das categorias profissionais urbanas tenha sido gradativamente incorporada ao sistema, um amplo contingente permaneceu excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. A heterogeneidade refere-se ao plano de benefícios. Algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. A fragmentação, por sua vez diz respeito à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída.

O início dos anos 1960 trouxe consigo a crise do populismo e o aguçamento do conflito social. De acordo com Tavares (1990), a crise desencadeada em 1964

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

As drásticas transformações ocorridas na economia e no Estado brasileiro, a partir da instauração do regime militar acarretaram mudanças sensíveis no sistema de proteção social brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970. Estas mudanças foram operadas no sentido da expansão do sistema, em busca de uma abrangência nacional, por meio de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade do sistema previdenciário, buscando-se novas fontes de financiamento e redefinindo-se seus princípios e mecanismos operacionais.

No entanto, esse movimento não significou uma ruptura drástica com o padrão excludente anterior. Alguns dos componentes de iniquidade do sistema são acentuados, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais. A proteção social continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzindo as injustiças e as desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza, por meio de políticas assistenciais e não contributivas, eram muito frágeis, na medida em que não constava das responsabilidades do Estado a garantia de direitos sociais básicos a todos os cidadãos, indiferentemente de sua participação ou não no processo de produção. Destaque-se também a exclusão da representação social – especialmente de trabalhadores – nas instâncias gestoras do sistema.

Cabe ressaltar, contudo, que, embora frágeis, as políticas assistenciais assumiram grande relevância no período, dada a baixa cobertura do sistema contributivo, assim como os baixos salários. Embora por princípio seu atendimento devesse ser residual, terminava por atender, na prática, a parcelas significativas da população, assalariada ou não, o que teve o efeito adicional de abrir espaço para ampla utilização clientelista das políticas sociais.

O sistema de proteção social vigente durante o regime militar tinha ainda como princípio fundamental ser autossustentável. As prestações deveriam ser financiadas por recursos provenientes do mundo do trabalho e os valores dos benefícios deveriam manter estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Estas regras foram adotadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), instituição que substituiu os antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), unificando-os e uniformizando os direitos das diversas categorias profissionais, antes heterogêneos.

Apesar de o sistema de proteção social brasileiro ter mantido suas características meritocráticas até a promulgação da Constituição de 1988, este incorporou um grande contingente de segurados, nas décadas de 1960 e 1970. Com o acelerado crescimento econômico do período do *milagre*, a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários do INPS. Isso foi essencial para a expansão e a consolidação da assistência médica previdenciária e, mais tarde, para a ampliação do acesso não contributivo ao sistema de saúde.<sup>6</sup>

---

6. O que foi feito por meio do Programa de Pronto Ação, no qual qualquer pessoa, contribuinte ou não da Previdência Social recebe atendimento médico de emergência por meio do INPS (CORDEIRO, 1984 *apud* FAGNANI, 1997, p. 210).

Permitiu, também, a criação de benefícios para idosos e inválidos com baixos rendimentos, que possuíssem ao menos 12 meses de contribuição para o sistema – a Renda Mensal Vitalícia (RMV) – em 1974, assim como a criação de um restrito leque de benefícios para o trabalhador rural, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural), em 1971.<sup>7</sup>

A reversão do crescimento do PIB, observada no fim dos anos 1970, colocou a gestão financeira da previdência e da assistência médica previdenciária em xeque, pois a crise reduziu o volume de emprego e a massa salarial, apesar de o número de benefícios continuarem se elevando. A configuração extremamente pró-cíclica da estrutura de financiamento das políticas sociais, que tinha se mostrado tão virtuosa no período de acelerado crescimento econômico, impõe um rápido estrangulamento ao sistema de políticas sociais então em vigor: justamente quando as carências sociais ampliavam-se, as fontes de financiamento das políticas sociais enfrentavam quedas drásticas. E tudo isto sob um contexto de abertura que, se era *lenta, gradual e segura*, conviveu com a reorganização da sociedade civil, que recuperava a capacidade de pressão dos movimentos sociais.

Dessa maneira, o início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperados e a frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se regra geral no mercado de trabalho revelou, de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros.

#### 4 A POLÍTICA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Apesar da evidente expansão da cobertura da proteção social no Brasil, ocorrida desde suas origens, durante os anos 1980 os indicadores sociais permaneciam em níveis injustificáveis. Em 1980, a esperança de vida ao nascer era de apenas 60 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 88 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25%; apenas 80,4% da população de 7 a 14 anos e 14,5% da população de 15 a 19 anos estavam na escola no ensino médio; de cada mil crianças matriculadas na 1ª série do ensino fundamental, apenas 540 se matriculariam na 2ª série no ano seguinte e apenas 200 concluiriam o ensino fundamental oito anos depois; o INAMPS apresentava uma média de apenas 1,5 consultas médicas anuais por habitante; a cobertura vacinal de menores de 1 ano era de 56% para a vacina

---

7. No ProRural somente o chefe de família, em geral o homem, tinha acesso ao sistema. As mulheres e os filhos de agricultores não eram considerados segurados, apenas eram beneficiários da pensão por morte. O chefe de família tinha direito à aposentadoria por velhice – aos 65 anos de idade – e à aposentadoria por invalidez, ambas no valor de meio salário mínimo (BERWANGER, 2008, p.186).

Sabin, 37,4 para difteria, coqueluche e tétano (DPT) e 69% para a antissarampo; e 42,6% dos domicílios urbanos não tinham acesso a esgoto.<sup>8</sup> Medido em valores atuais, o valor do salário mínimo (SM) caiu aproximadamente de R\$ 350 para R\$ 250 ao longo dos anos 1980 – além de oscilar muito devido ao processo inflacionário, os reajustes não eram suficientes para repor as perdas. A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini era de 0,592.<sup>9</sup> E, para qualquer indicador que se volte a atenção, existiam enormes desigualdades regionais, raciais ou de gênero.

Como lembrado na seção anterior, a gênese, a expansão e a consolidação de um sistema de políticas sociais no Brasil, sob os princípios conservadores da vertente meritocrática, não elencavam entre seus objetivos principais a erradicação da pobreza e a diminuição forte e sustentada da desigualdade. Contudo, com o processo de organização da sociedade civil, na luta pela redemocratização, verificado a partir de meados dos anos 1970, as forças opositoristas delinearão uma extensa agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais, que compunha um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, universal e equânime, era um dos pilares deste projeto (FAGNANI, 2005, p. 88).

O conjunto de mudanças a serem buscadas incluía, para além da restauração do Estado democrático de direito, a reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo redistributivista de proteção social, semelhante ao dos estados de bem-estar social europeus, constituídos no pós-guerra.

Esta não seria, contudo, uma tarefa fácil, na medida em que o momento era duplamente problemático: primeiro, porque o país atravessava uma crise econômica que afetava negativamente o quadro de pobreza e desigualdades; em segundo lugar, porque tais propostas surgiam precisamente na contramão do pensamento que se tornava hegemônico no cenário internacional, o qual pregava justamente a desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais.

Com a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posterior posse de José Sarney na Presidência, inicia-se o governo da Nova República, no interior do qual tinham vez as primeiras tentativas de reestruturação nas políticas sociais brasileiras.

Contudo, o restabelecimento da democracia e do Estado de direito, bem como as soluções imaginadas para as crises econômica e social do país, seriam efetivamente buscadas na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta acabou por ser convocada pela EC nº 26, de 1985, e instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. Daí em diante, os esforços reformistas direcionam-se fundamentalmente à Constituinte.

8. Dados extraídos de diferentes trechos de Draibe, Castro e Azeredo (1991).

9. Apenas como referência, em 1980 a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini para os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) encontrava-se no intervalo entre 0,27 – Finlândia, Áustria e Reino Unido – e 0,38 – Austrália, França e Estados Unidos.

Após meses de muito trabalho e diversos embates políticos, a nova Carta foi promulgada lançando as bases

(...) para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (CASTRO; CARDOSO JR., 2005, p. 182).

Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 buscava construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a nova Carta combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos.

Entre os principais avanços proporcionados pela CF/88 vale destacar a introdução do conceito de *Seguridade Social*, para expressar um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados por um modelo econômico excludente e pela perversa distribuição de renda do país. O Art. 194 da nova Carta assim o define: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A importância dessa inovação pode ser avaliada quando se contemplam os princípios orientadores da Seguridade Social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Para implementar o conceito de Seguridade Social, a Constituição previu a criação do orçamento da Seguridade Social e a unificação das áreas de saúde, Previdência e Assistência Social, no Ministério da Seguridade Social,<sup>10</sup> o que favoreceria a integração dos

10. Entretanto, o Ministério da Seguridade jamais ganhou institucionalidade. A regulamentação dos dispositivos constitucionais que lhe dariam consistência legal foi sistematicamente obstruída nos anos seguintes.

recursos e a sinergia das ações de todas estas pastas. Esperava-se ainda, com esta decisão, garantir a preservação dos recursos para estes setores, contra as pressões das demais áreas de política pública. Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias.

Outros ganhos podem ser também contabilizados. Na política de atenção à saúde, o princípio da universalização da cobertura e do atendimento é o que mais diferencia o novo sistema em relação ao passado: garante-se o acesso universal e igualitário a toda a população. Ao Estado é dada a prioridade da execução do atendimento, não se excluindo, entretanto, a possibilidade da iniciativa privada, para o qual foi reservado um papel complementar.

Além disso, alcançaram-se alguns progressos a respeito dos direitos trabalhistas e previdenciários: o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado; e o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência, certamente foi um dos pontos altos destas mudanças. O trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos.

O texto constitucional reconheceu também a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação de recursos federais para esta política e manter a contribuição social do salário-educação. Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

A reforma tributária promoveu uma profunda alteração no quadro de centralização dos recursos em mãos da União, característica do financiamento do setor público desde o fim da década de 1960.

As principais mudanças no financiamento da política social estão no capítulo que trata da Seguridade. Lá está reunida a maior parte do conjunto das contribuições sociais, agora vinculada ao custeio das ações de saúde, previdência e assistência. A inclusão do faturamento e do lucro, além da folha de salários, com bases para a contribuição do empregador à seguridade representou a desejada diversificação das fontes de financiamento.

Além disso, canalizaram-se à Seguridade duas outras fontes de recursos importantes que são o Fundo de Investimento Social (Finsocial) e o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O Finsocial veio fortalecer o custeio da Seguridade Social, este que já era a terceira fonte de arrecadação tributária da União no fim dos anos 1980,



ficando abaixo apenas do imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Quanto ao PIS/PASEP, foi sua vinculação ao custeio do seguro-desemprego que permitiu a instituição para valer de um verdadeiro sistema público de emprego – que tinha sido criado em 1986, antes da Constituição, mas que só ganhou musculatura financeira à altura com a montagem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a partir dos dispositivos estabelecidos na Constituição (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 95-99).

O texto constitucional reforçou também o caráter distributivo e a responsabilidade pública na regulação, na produção e na operação das políticas sociais. O vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema foi afrouxado, em favor de uma forma mais abrangente de proteção.

Refletindo os anseios por mais descentralização, a Constituição produziu ainda um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe consequências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofundou o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor destas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos destes entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição elevou os percentuais da receita de impostos federais vinculados à área da educação, de 13% para 18%, mantendo os percentuais de 25% para estados e municípios, definidos pela Emenda Calmon, de 1983.<sup>11</sup>

O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros – inclusive por meio da solidariedade implícita na própria forma de financiamento dos direitos assegurados.

Contudo, cabe ponderar que uma Constituição é uma obra aberta, sujeita a reinterpretções e reapropriações, ao longo do tempo. Nesse sentido, desponta como relevante, no balanço destes 20 anos, a análise do percurso do texto constitucional,

---

11. É importante lembrar que a Emenda Calmon restabeleceu a vinculação de impostos para a educação, que havia sido suprimida desde 1967.



após o ano de sua promulgação, no qual se registram reformas – e, segundo alguns, contrarreformas – que afetaram de forma importante os desdobramentos subsequentes da política social brasileira. A propósito, cabe analisar também os principais indicadores sociais brasileiros, de modo a verificar-se em que medida estes foram influenciados pelo novo marco constitucional, inaugurado em 1988. É o que será feito nas próximas seções.

## 5 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL DESDE 1988: REFORMAS E CONTRARREFORMAS

Ainda durante os trabalhos da Constituinte, ocorre a rearticulação do bloco conservador, que se fortalece ainda mais no começo dos anos 1990 com a vitória de Fernando Collor nas primeiras eleições diretas após a redemocratização.

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

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

Apesar disso, em 1991 logrou-se aprovar o novo Regulamento de Benefícios da Previdência Social, incorporando as mudanças positivas da Constituição de 1988 e introduzindo algumas inovações importantes, como: a exigência de comprovação de um tempo mínimo de contribuição, para ser elegível para aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, ou seja, para os benefícios previsíveis; e os benefícios passaram a ter um piso de um salário mínimo e os trabalhadores

rurais puderam se aposentar mais cedo, conforme previsto na Constituição. Assim, os segurados especiais, cujo maior contingente se encontrava no universo rural, não mais precisariam submeter-se às regras referentes ao tempo de contribuição existentes para os trabalhadores urbanos, bastando comprovar o exercício de atividade rural, garimpo ou artesanato.

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

Nesse momento, apesar do curto espaço de tempo (1993-1994), a sociedade brasileira conseguiu retomar o processo de reformas até então interdito. Um dos maiores impactos sociais – e de ampliação de gastos – foi a implementação da nova legislação referente à previdência rural, que fez o número de benefícios e beneficiários aumentar significativamente. Outra medida importante do período foi a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), também com impactos sociais significativos no campo da proteção social a idosos e portadores de deficiências físicas abaixo de certa linha de pobreza (CASTRO; CARDOSO JR., 2005, p. 309).

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

Para a área social, essa estratégia introduzia a compreensão de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao *ajuste fiscal*. A opção deveria ser a de dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de

receitas públicas. Nesse sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de FHC, entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo FAT. Além disso, o FSE prejudicou os estados e os municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado sua criação. Acontece que este problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Este era um resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

Em 1993, foram realizadas novas mudanças de envergadura. A primeira destas foi a recriação do Ministério da Previdência Social, que foi dissociado da pasta do trabalho. A segunda mudança foi o fim dos repasses de contribuições arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o atendimento médico-hospitalar, gerenciado por meio do Ministério da Saúde desde o início do governo Collor de Mello, além da extinção do INAMPS. O que gerou uma crise no financiamento das políticas de saúde, imobilizando o processo de implantação do SUS por alguns anos, até que se alcançasse um equacionamento com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (RIBEIRO; PIOLA; SERVO, 2006).

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

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

No entanto, apesar do discurso de reformas, o governo de FHC teve de dar sequência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Em dezembro de 1995, foram realizadas outras mudanças relevantes. A RMV foi extinta e substituída pelo benefício de prestação continuada (BPC),

denominação do amparo assistencial a ser concedido a idosos ou portadores de deficiência com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Posteriormente, a idade mínima para acesso aos benefícios por idade foi reduzida de 70 para 67 anos, em 1997, e para 65, em 2000.

Em 1996, foi criado o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), que passava a incidir sobre o faturamento de pequenas e médias empresas com uma alíquota de 5% a 10% do faturamento, dependendo do porte da empresa e da adesão ou não de estados e municípios. Isso permitiu desonerar as contribuições destes empregadores sobre a folha salarial, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), gerando impactos na formalização dos postos de trabalho destes empreendimentos (DELGADO *et al.*, 2007).

Houve alguma retração no campo previdenciário com a EC nº 20/1998, mas houve avanço na ampliação do acesso ao ensino fundamental com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da EC nº 29/2000, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, dos estados e dos municípios na manutenção do SUS.

No entanto, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. Este tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a desvinculação de recursos da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União.

Para a reeleição, de maneira geral, o presidente FHC reafirmou os mesmos princípios, reapresentando os compromissos anteriores. No entanto, o início do segundo mandato ocorre no meio da crise externa do balanço de pagamentos que é respondida no plano interno com profundo *ajuste fiscal* monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que coloca em foco a necessidade de restrição fiscal.

A partir daí, a gestão da política macroeconômica passa a estar baseada na inter-relação de três pilares: *i*) a taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais; *ii*) as metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros; e *iii*) o superávit primário governamental crescente. Todo este instrumental atuando de acordo com o monitoramento e a manutenção das metas de inflação e da razão dívida líquida/PIB, fundamentado na expectativa de que a conquista de maior credibilidade junto aos mercados permitiria, por si só, um novo movimento de crescimento sustentável (CINTRA, 2005; SICSÚ, 2003).

Mas as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos à educação e, depois de 2000, da vinculação da saúde protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que este sucumbisse ao ajustamento recessivo, mesmo sob o ataque de instrumentos como o FSE e a DRU. A desaceleração no crescimento dos gastos que houve (CASTRO *et al.*, 2008) poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato destes sistemas – Regime Geral de Previdência Social (RGPS), SUS, seguro-desemprego, ensino fundamental, BPC da Loas etc., que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e têm no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal então acertado com o FMI.

O governo Lula logo em seu início reconheceu a gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira, apontando em seu discurso várias bandeiras progressistas, tais como: *i*) o combate à fome e à miséria; *ii*) o combate ao racismo e às desigualdades raciais; *iii*) o aprofundamento dos avanços na área de saúde e de Assistência Social; *iv*) o crescimento da taxa de cobertura da Previdência Social; *v*) a promoção do desenvolvimento nacional mediante a integração das políticas públicas com o mercado de trabalho; *vi*) a implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano; e *vii*) a contínua melhoria da qualidade do ensino.

Mas o contexto macroeconômico então era muito desfavorável. No último ano do segundo mandato de FHC, os indicadores da economia brasileira deterioraram-se rapidamente. Arestis, Paula e Ferrari Filho (2007) relatam o agravamento da situação macroeconômica ao longo de 2002, principalmente a partir do segundo semestre. As reservas internacionais caíram de US\$ 42 bilhões em junho para US\$ 35,6 bilhões em novembro; a taxa de câmbio depreciou-se rapidamente, com o dólar indo de R\$ 2,38 a R\$ 3,81 de janeiro a outubro; a inflação acelerou, com a variação mensal do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) passando de 0,5% em janeiro para 1,3% em outubro – algo equivalente a uma taxa de 17% ao ano (a.a.); por fim, o *risco Brasil* passou de 600 pontos no início do ano para 2.400 pontos em outubro. Sob tal quadro, a economia cresceu apenas 2,3%, e a inflação ultrapassou consideravelmente as metas preestabelecidas.

O efeito conjugado dos vetores econômicos mencionados elevou sobremaneira a relação dívida/PIB, afastando mais uma vez a *credibilidade* na solvência da dívida, agravando as demandas por ampliação no superávit primário. A vulnerabilidade externa estava mais uma vez escancarada e a questão fundamental passou a ser qual o encaminhamento a ser seguido pela nova equipe econômica diante de três pontos centrais: *i*) a ascendente carga tributária; *ii*) a elevada relação dívida/PIB; e *iii*) o peso dos gastos com o pagamento dos juros.

Sob esse contexto de crise, o novo governo assumiu com o claro compromisso de manutenção do regime macroeconômico (LOPREATO, 2006; BIASOTO JR., 2004a; SICSÚ, 2003). Eleva o superávit primário, aplicando uma severa contenção nos gastos, dá continuidade ao crescimento da carga tributária e mantém a política monetária dura, com taxas de juros elevadas, de modo a deixar claro a austeridade da política econômica no combate à inflação. O resultado do enfrentamento da instabilidade no início do governo pela via da manutenção – ou radicalização – da gestão macroeconômica foi um crescimento econômico baixo em 2003 (1,1%) e uma despesa com juros crescente. O governo retomou ainda a iniciativa dos processos de reformas previdenciária e tributária, restringiu severamente o investimento programado nos orçamentos fiscal e da Seguridade Social e estabeleceu um forte arrocho nos salários do funcionalismo público – um *reajuste* de apenas 0,1% frente a uma inflação de aproximadamente 18%, medida pelo IPCA. Em tal conjuntura de ajuste e arrocho de gastos, o gasto social federal (GSF) retrai ainda mais seu crescimento real, que foi de apenas 1% em relação ao ano anterior. Mais uma vez a relação GSF/PIB demonstra seu caráter procíclico e fica quase estagnada, com apenas 0,3% de crescimento.

Nas discussões em torno da reforma tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para Educação e Saúde. Algo como uma desvinculação de recursos para os estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isto colocou sob alerta os segmentos organizados da área de educação e saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que esta desvinculação representaria para os direitos em educação e saúde. Mas o governo federal conseguiu manter o que mais lhe interessava, que era a prorrogação da desvinculação de recursos na esfera federal – DRU.

No segundo governo Lula, iniciado em 2007, algumas mudanças são perceptíveis. Diferentemente da conjuntura de ajuste macroeconômico que caracterizou o início do primeiro mandato, desta vez o país atravessava um momento de recuperação do crescimento econômico. Embora os pilares da política macroeconômica ortodoxa não tenham sido alterados, a trajetória favorável da economia engendrou movimentos importantes.

Sob o contexto de crescimento econômico com estabilidade, a taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) percorria uma trajetória gradual de redução – reduzida de 19,75% para 19,5% em setembro de 2005, chegou a 11,25% em setembro de 2007.<sup>12</sup> Por seu turno, a arrecadação tributária continuou crescendo mesmo sem novas elevações de alíquotas, demonstrando

---

12. Nível mantido até abril de 2008, quando se iniciou nova sequência de aumentos até chegar a 13,75% em setembro desse ano. Apesar do início da crise internacional, a taxa Selic permaneceu estática até janeiro de 2009, quando só então se iniciaram reduções em reação à crise internacional. Em julho de 2009, a Selic chegou a 8,75%.

uma significativa elasticidade ao dinamismo da economia. O mercado de trabalho também reagiu bem, não apenas reduzindo o desemprego, como também gerando proporcionalmente mais empregos formais, o que teve impactos positivos para as contas da Previdência Social e para a proteção dos trabalhadores.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado no início de 2007, colocou em andamento um conjunto abrangente de obras públicas de infraestrutura, apontando para o direcionamento de mais recursos fiscais em direção aos investimentos. Aproveitando o momento mais favorável da economia, o governo investiu na elaboração de planos de expansão e reorganização de diversos setores das políticas públicas, com destaque para os PACs da Saúde, da Educação e da Segurança, respectivamente, o Mais Saúde, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).<sup>13</sup>

A orientação para o *crescimento econômico com inclusão social* reinseriu no debate das políticas públicas a preocupação com o desenvolvimento e com o planejamento. O que certamente foi determinante para definir o estilo adotado pelo governo no enfrentamento da crise econômica é que: se, de um lado, a política monetária ainda é ortodoxa, tendo demorado a tomar papel mais ativo – somente em 2009 reiniciou-se a trajetória de redução da Selic –, de outro lado, as políticas sociais assumiram a dianteira no combate à recessão econômica. Nesse sentido, merecem destaque: *i*) a confirmação do aumento real do salário mínimo – por todos os impactos que gera na remuneração dos trabalhadores, dos beneficiários da Previdência Social e do BPC/Loas; *ii*) a utilização dos instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e *iii*) a expansão do Bolsa Família, que assume a nova meta de atender 13 milhões de famílias. Longe de serem questionadas pelo seu impacto de elevação nos gastos, estas ações na área social foram desde o início compreendidas e defendidas, no âmbito governamental, como instrumentos de superação da crise.

## 6 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL HOJE: ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

Não é tarefa fácil empreender uma avaliação, mesmo que preliminar, sobre a gestão e a organização das políticas sociais brasileiras nestes últimos 20 anos, não apenas devido à profundidade das mudanças, mas também pelo fato destas ainda estarem em curso.

No âmbito da relação entre os entes federados para a produção da política social, sem dúvida, um dos conceitos mais importantes desde a Constituição de 1988 foi o da descentralização. Tema hoje alvo de avaliações críticas (ARRETCHE, 2000), apesar da quase unanimidade a seu favor em pelo menos algumas de suas modalidades – que demonstrou grande força na Constituinte, e que mesmo hoje se reflete na im-

---

13. Para uma análise desses programas no momento do seu lançamento, conferir o periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 15 (IPEA, 2008).



plantação das novas estruturas da política social. A argumentação acerca das virtudes da descentralização baseia-se em duas linhas principais.

A primeira, que guarda estreita relação com a trajetória das políticas públicas sob o regime militar, incluiu nas demandas de redemocratização a necessidade de maior participação na gestão das políticas públicas e de maior destinação de recursos aos governos locais. A gestão pública no período autoritário caracterizava-se por uma excessiva centralização, em nível federal, das tomadas de decisões sobre os mais variados setores na gestão do país. Simultaneamente, esta centralização de poder na esfera federal levava a uma fragmentação decisória, pois as complexas agências burocráticas federais eram portadoras de expressivos recursos de poder, podendo formular, implementar e gerir políticas setoriais de corte nacional e controlar fundos financeiros de magnitude considerável. Com o avanço do processo de redemocratização, pelo menos de maneira formal, ao longo dos anos 1980, a associação entre redemocratização e descentralização ganhou força, reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático.

Paradoxalmente, a reação das elites políticas no poder ao processo de enfraquecimento do regime também constituiu estímulo à descentralização. É a partir deste processo de redemocratização e retorno da votação direta para o preenchimento de cargos executivos, no âmbito estadual, a partir de 1982 – no qual a oposição sai vitoriosa em importantes estados da Federação –, que a gestão das políticas sociais ganha destaque para a estratégia dos setores de liderança do governo federal para se manterem no poder, via mecanismos de gestão das políticas.

Nesse ínterim, a municipalização de algumas políticas, como a educação, aparece com maior vigor e incentivo, pois, contraditoriamente, foi o mecanismo encontrado pelos próprios representantes das administrações, marcadas pelo caráter centralizador, para a manutenção do poder. Dessa forma, priorizaram a negociação direta com os municípios, burlando a instância de poder das administrações estaduais, as quais se encontravam, em alguns estados, sob controle oposicionista.

Com a constatação do crescimento do respaldo político e eleitoral da oposição e visando a pleitos futuros, a gestão de algumas políticas passa a ser marcada pelo chamado *balcão de negócios*. Em outras palavras, o processo de alocação dos recursos passa a considerar cada vez menos os critérios de fomento à quantidade e à qualidade dos serviços prestados e cada vez mais a barganha política, no intuito de fortalecer o bloco governista em nível federal, em especial, diminuir o poder dos representantes oposicionistas das esferas estaduais, privando-os de recursos. Estas práticas deixaram marcas profundas no *modus operandi* das políticas públicas no Brasil.



Uma segunda linha de argumentação diz respeito ao princípio da subsidiariedade, que recomenda que a distribuição de encargos, sempre que possível, destine a responsabilidade da execução das políticas públicas para as esferas locais. Estas esferas, justamente por estarem mais próximas do cidadão, seriam consideradas então as mais apropriadas para interpretar suas necessidades e implementar ações públicas que as atendam. Nesta ótica, a descentralização representaria para a gestão da política social um processo gerador de círculos virtuosos. A descentralização seria capaz de: *i*) otimizar a utilização de recursos pela eliminação de atividades-meio; *ii*) fomentar maior efetividade das políticas, ao transferir para a ponta do sistema, mais próxima dos beneficiários e de seus problemas, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e *iii*) tornar o processo mais transparente, ao permitir à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e da prestação dos serviços. A trajetória do processo descentralizador, nesse sentido, foi estimulada por este discurso modernizante da gestão pública, que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para aprimorar a prestação de serviços sociais.

Embora originadas de vertentes distintas, estas duas linhas de argumentação convergiram para fortalecer o princípio da descentralização – com maior destaque para a primeira, nos anos 1980, e para a segunda, a partir dos anos 1990. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento bastante claro de descentralização para as políticas sociais, inclusive prevendo a ampliação dos recursos tributários destinados às esferas subnacionais, de modo a permitir aos gestores locais levarem a cabo estas novas incumbências.

Nos anos pós-Constituição, observou-se a diminuição das transferências negociadas – fonte de práticas clientelistas –, substituídas pela utilização das transferências realizadas de forma automática, seguindo critérios preestabelecidos. Nos anos 1990, pôde-se observar uma quebra do padrão anterior de distribuição de recursos. Durante a década de 1980, este padrão ainda era muito politizado, favorecendo práticas clientelistas e corporativistas. Isso fazia com que os recursos públicos apresentassem um trâmite bastante difícil e demorado. Assim, além da perda do valor dos recursos pelo processo inflacionário, havia uma absorção indevida de valores por uma trama de interesses que se fazia presente. Ao final, apenas parte dos recursos eram realmente investidos nas atividades-fim.

Atualmente, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Nas principais áreas, foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Aumentam rapidamente a relevância das transferências automáticas, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores *per capita* ou metas acordados entre as esferas. Na educação, por exemplo, foram

remodelados os principais programas, buscando o aluno como referência para o repasse do recurso, com significativos impactos na redistribuição de recursos inter-regionais, aproximando os níveis de gasto aluno *per capita*. Na assistência, também o critério de repartição para o financiamento dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas) toma como central o valor *per capita*.

Na área de saúde, foi a partir da Norma Operacional Básica (NOB) nº 96 que o instrumento da transferência fundo a fundo ganhou força, rapidamente permitindo o acesso de milhares de municípios a esta modalidade. Ao fim de 2000, 99% dos 5.506 municípios estavam habilitados em alguma das condições de gestão desta NOB, e as transferências diretas aos fundos de estados e municípios correspondiam a 60% dos recursos federais da assistência médica.

A ampliação da participação dos municípios é expressiva em diversas áreas, inicialmente na implementação e na gestão, mas crescentemente também como parceiro importante no financiamento das políticas. Logicamente, o governo federal ainda cumpre papel importante e central, não só como indutor e financiador de políticas sociais, mas também como executor, revelando o caráter complexo do federalismo brasileiro. Ademais, como há enormes desigualdades entre estados e municípios brasileiros, tanto em termos das suas necessidades quanto em termos dos recursos fiscais disponíveis para atendê-las, o papel do governo federal é estratégico para tentar compensar estas diferenças.

Exposto principalmente pelas políticas de saúde, o lado ruim desta expansão veloz revela-se na montagem de sistemas municipais de políticas sociais com pouca ou nenhuma articulação regional, levando a ineficiências diversas. Este problema é agravado pela heterogeneidade dos municípios brasileiros em termos de tamanho populacional, condições econômicas e capacidade fiscal e gerencial.

Outros problemas críticos devem ser apontados. Um destes consiste na escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com a problemática social. Nesse sentido, a estrutura de conselhos estabelecida pela Constituição, e de fato montada nos últimos anos, ainda deve à sociedade um funcionamento mais efetivo.

Outra questão que não avançou de modo suficiente foi a introdução de mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas, que dessem visibilidade aos resultados alcançados. Mais disseminação de instrumentos de monitoramento disponibilizaria mais informações acerca da satisfação do beneficiário com a qualidade do bem ou do serviço público prestado, além de fornecer informações sobre o processo de implementação do programa.

Finalmente, para que todas as virtudes do processo de descentralização se tornassem realidade, uma condição *sine qua non* é o estabelecimento de estratégias

que mudem o comportamento das nossas instituições e atores, tornando nosso federalismo mais cooperativo e menos competitivo. A cooperação concreta entre os entes federados, que estabeleceria o grau de complementariedade necessário para fortificar o sistema federativo, deixou muito a desejar.

Outra ordem de questões que deve ser levada em consideração na análise dos desafios e dos limites que se apresentam à gestão e à organização das políticas sociais diz respeito à forma e ao grau de intensidade com que os setores estatais e privados interagem para oferecer os mais diferentes tipos de bens e serviços sociais aos cidadãos brasileiros. Coexistem instituições estatais, instituições privadas vinculadas ao setor público, instituições que atuam estritamente no mercado. Todas estas, entretanto, contam com acesso ao financiamento com recursos públicos, das formas mais diferenciadas: isenções e imunidades tributárias aos produtores de bens e serviços sociais; venda de serviços ao setor público; benefícios tributários ao usuário; entre outras.

É importante alertar que, no caso brasileiro, sempre foi permitida a participação dos agentes de mercado na prestação de serviços sociais. Esta participação vai ser maior ou menor dependendo das condições de mercado e da oferta pública. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas.

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

A ponto de não ser possível, hoje, traçar uma política nacional para a área de saúde sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. O mesmo fato pode ser dito para a área de educação, em que o ProUni é um importante exemplo de política pública que nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado – no caso, frente às instituições privadas de ensino superior. Quanto à Assistência Social, a restrita provisão estatal de serviços impõe um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do Suas. E ressalte-se também a importância dos fundos de previdência privada tanto pelo volume dos recursos e dos ativos que detém quanto pelo protagonismo que assumem no mercado acionário e na participação da administração das maiores empresas do país.

## 7 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL HOJE: FINANCIAMENTO E GASTO

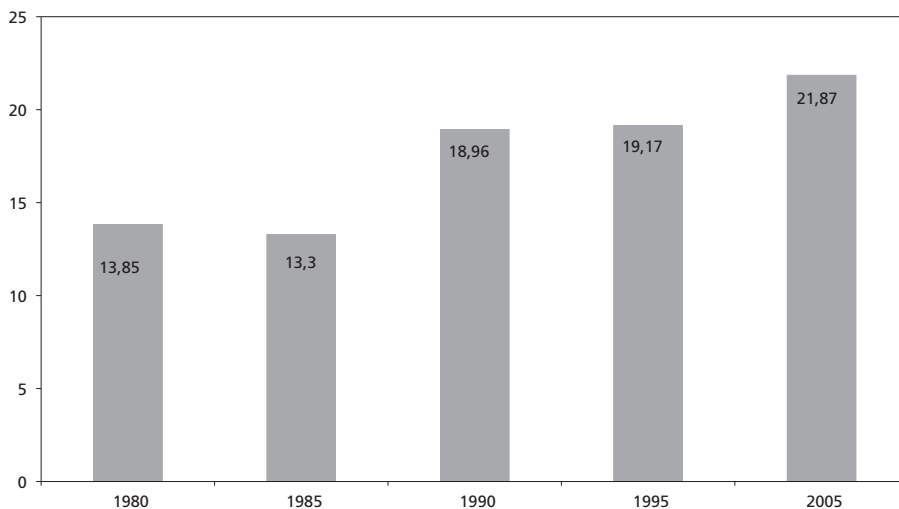
O objetivo desta seção é recuperar, brevemente, a trajetória dos gastos sociais desde os anos 1980. Para tal tarefa, serão utilizadas as informações que constam em trabalhos que, embora com metodologias e limitações distintas, compartilham alguns de seus princípios e conceitos (MÉDICI; MACIEL, 1995; FERNANDES *et al.*, 1998a e 1998b; CASTRO *et al.*, 2008 e 2009). Mesmo considerando-os com o devido cuidado, percebe-se que estes apontam algumas tendências interessantes.<sup>14</sup>

Os dados demonstram que a crise econômica do início dos anos 1980 e os seus respectivos efeitos sobre a política fiscal e as finanças públicas levaram a uma queda no percentual do PIB destinado a políticas sociais. Tal trajetória adquire contornos ainda mais drásticos se lembrarmos que este foi um período de baixo crescimento do PIB – ou seja, a fatia destinada ao social era menor em um *bolo* que crescia pouco.

### GRÁFICO 1

#### Gasto público social (GPS) das três esferas de governo

(Em % do PIB)



Fontes: Médici e Maciel (1995); Fernandes *et al.* (1998b); e Castro *et al.* (2009).

14. Uma definição mais ampla de gasto social incluiria tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo estas o emprego de recursos próprios das famílias, das empresas privadas e das organizações não governamentais. Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de GPS, que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. A consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo medir quantitativamente a participação total do setor público no financiamento dos programas e das ações em áreas sociais, verificando a participação relativa de cada esfera de governo. A consolidação do GPS brasileiro dá noção da importância – relativa e absoluta – da complementaridade de estados e municípios na aplicação de recursos para fins sociais. É importante lembrar que a estrutura federativa do Brasil deve ser levada em conta todo o tempo. A análise sobre a atuação isolada da União pode originar conclusões equivocadas se não forem devidamente delimitadas suas fronteiras com a atuação das outras esferas de governo. Para mais detalhes metodológicos, consultar: Médici e Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b), Castro *et al.* (2008 e 2009).

Os efeitos conjugados da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 mudaram o patamar de gastos sociais de maneira inequívoca. Já em 1990 – antes de boa parte das políticas previstas na Constituição tornarem-se realidade, portanto –, os gastos sociais chegavam a 19% do PIB. Logo a seguir, entretanto, conforme destacam vários autores (MÉDICI; MACIEL, 1995; FAGNANI, 2005), as políticas sociais sofreram um contra-ataque violento, que reduziria, por exemplo, o nível de gastos *per capita* a patamares inferiores aos do início dos anos 1980 – acrescentando mais um sentido à denominação *década perdida*.

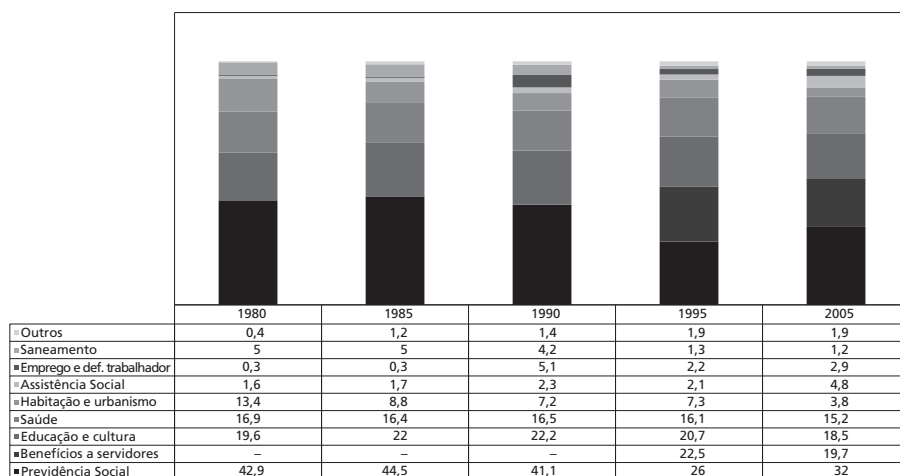
Destarte a inegável mudança de patamar definida pela Constituição de 1988, é flagrante o movimento dos gastos sociais conexo ao ciclo econômico. Nos momentos de recessão, como no início dos anos 1980 e também no início dos 1990, o gasto social sofre restrições à sua manutenção, enfrentando não apenas estagnação, mas inclusive reduções em termos do percentual do PIB (MÉDICI; MACIEL, 1995). Entre outras razões, isso ocorre, no plano federal, pela implantação de severos regimes fiscais e, no plano estadual, pelo impacto avassalador da desaceleração econômica sobre sua arrecadação, pautada no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

A partir de 1993, com a retomada da implementação das políticas previstas pela Constituição e até então represadas – SUS, Loas, previdência rural, entre outras –, recupera-se a trajetória de crescimento dos gastos sociais, de modo que, em 1995, já se superavam os patamares do fim dos anos 1980. Desde então, a trajetória dos gastos sociais também sofreu avanços e retrocessos, permanecendo demasiadamente atrelada ao ciclo econômico (CASTRO *et al.*, 2008), embora certamente menos do que nos anos 1980.

## GRÁFICO 2

### Gasto público social das três esferas de governo – participação percentual das áreas de atuação social

(Em %)



Fontes: Médici e Maciel (1995); Fernandes *et al.* (1998b); e Castro *et al.* (2009).

A trajetória de crescimento do conjunto dos gastos sociais, entretanto, oculta em seu interior uma grande heterogeneidade – as trajetórias percorridas pelas diferentes áreas sociais, individualmente, são bastante díspares. Os gastos previdenciários apresentam um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação destes setores de 43% do total dos gastos sociais para aproximadamente 52%. No trabalho de Médiçi e Maciel (1995), embora já se demonstrasse preocupação com as trajetórias e as características díspares dos sistemas de previdência existentes – o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mantido pelo INSS, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), para os funcionários públicos –, os dados ainda eram computados conjuntamente.

Apenas a partir de Fernandes *et al.* (1998a e 1998b) realiza-se a separação. Nesse sentido, a composição dos gastos previdenciários parece ter melhorado entre 1995 e 2005: a parcela aplicada nos benefícios do RGPS, que são fortemente redistribuidores de renda, elevou-se, ao passo que a parcela destinada aos gastos com benefícios a servidores públicos, que são concentradores de renda, reduziu-se.<sup>15</sup> Esta constatação sobre o volume agregado de recursos envolvidos no RGPS e nos RPPS não subestima a intensa agenda de discussão que persiste como central para a readequação dos dois sistemas, decerto.

Cresceram em importância no conjunto dos gastos sociais as áreas de Assistência Social e de emprego e defesa do trabalhador, consequência direta da drástica reformulação dessas políticas públicas no período. Na Assistência Social, houve a substituição de um modelo de Legião Brasileira de Assistência (LBA) para um modelo de Loas – com uma atuação cada vez mais abrangente sobre a população brasileira. Mais recentemente, entrou em curso nova ampliação, com a criação do Bolsa Família e a implantação do Suas. Na área de emprego e defesa do trabalhador, simplesmente foi montado, ampliado e consolidado um Sistema Público de Emprego, que, embora sujeito a críticas nos seus três pilares – intermediação, qualificação e seguro-desemprego –, constituiu uma enorme conquista e ampliação da proteção social no Brasil, ao que correspondeu o crescimento dos recursos aplicados neste setor.

A trajetória dos gastos nas políticas públicas de educação e de saúde foi outra. No conjunto dos gastos sociais, estas áreas não apenas não cresceram em importância, como sofreram reduções relativas na sua participação nos gastos sociais. Ou seja, embora em termos absolutos estas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, o conjunto dos gastos sociais cresceu mais rápido. De tal modo, as respectivas parcelas do gasto social destinadas à saúde e à educação foram menores em 2005 do que no início dos anos 1980.

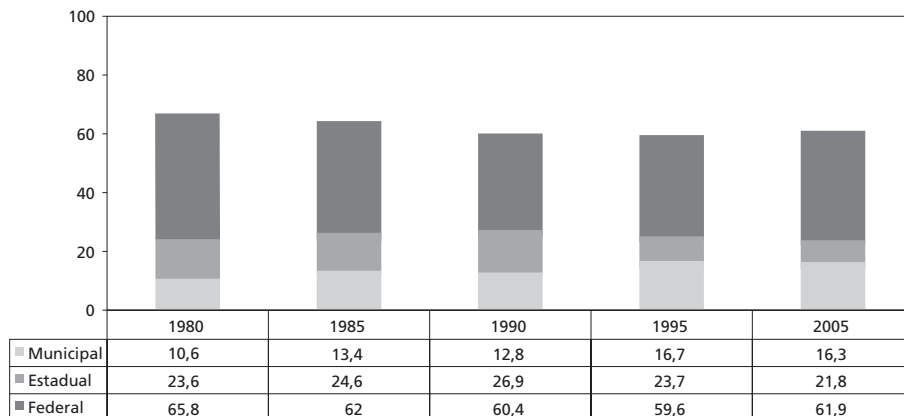
---

15. É importante envidar esforços para conhecer melhor as características – e os resultados – bastante diferenciados dos sistemas previdenciários do RGPS e do RPPS. Para as diferenças institucionais, entre estes, ver as edições anteriores deste periódico. Para seus distintos impactos na distribuição de renda, ver Silveira (2008).

Logicamente que essa constatação deve ser considerada com o devido cuidado: no período, houve considerável diversificação e expansão das políticas sociais, com mudanças no escopo da Previdência Social, da Assistência Social e da defesa do trabalhador, por exemplo. Neste contexto, seria impossível que não ocorressem reposicionamentos entre as diferentes áreas sociais.

Nas últimas décadas, as importantes mudanças ocorridas na distribuição federativa das competências tributárias e fiscais, e também dos encargos e das responsabilidades, tiveram impactos na trajetória dos gastos sociais. A distribuição dos gastos sociais entre as esferas de governo se alterou. Observado aqui em termos da origem de recursos,<sup>16</sup> alguns movimentos são perceptíveis.

GRÁFICO 3

**Gasto público social – participação percentual das esferas de governo**

Fontes: Médici e Maciel (1995); Fernandes *et al.* (1998b); e Castro *et al.* (2009).

Primeiramente, é significativa a ampliação dos recursos municipais no financiamento das políticas públicas sociais. Processo já iniciado nos primeiros anos da década de 1980, fruto de uma maior repartição de recursos de impostos – a Emenda Passos Porto, de 1983, elevou significativamente os percentuais do imposto de renda e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A alteração foi significativa: a participação dos estados passou de 5% para 14% e a dos municípios de 5% para 16% – para responder às pressões políticas que exigiam maior poder local como parte integrante do processo de abertura. Ações específicas da área social, como a emenda que reinstalou

16. Quando se utiliza o enfoque de origem de recursos, os valores são computados na esfera que os financia – em outras palavras, as transferências de recursos a governos locais, no âmbito das políticas sociais, permanecem na esfera de origem. Quando o enfoque é de responsabilidade do gasto, os recursos transferidos são computados como da esfera responsável pela sua efetiva gestão, ou seja, na esfera receptora da transferência. Ver, a esse respeito, Médici e Maciel (1995) e Fernandes *et al.* (1998b).

a vinculação de recursos para a educação, também têm responsabilidade nesta expansão dos gastos sociais municipais. Posteriormente, na década de 1990, a efetiva implantação de políticas sociais de características flagrantemente descentralizadoras – como o SUS – ampliou ainda mais a participação dos municípios. No quadro pós-Constituição de 1988, portanto, a participação dos municípios no financiamento das políticas sociais cresceu consideravelmente e sua responsabilidade na gestão ampliou-se em escala muito maior.

A trajetória dos municípios não foi a mesma dos estados. No caso dos governos estaduais, o movimento de descentralização e fortalecimento dos governos locais ocorrido no início dos anos 1980 também ampliou a importância deste nível de governo. Por exemplo, a incorporação no ICMS das bases de incidência dos antigos impostos específicos elevou a disponibilidade de recursos fiscais, em adição à ampliação dos fundos de participação. Porém, nos anos 1990, a história foi muito distinta. A União coloca em curso um claro movimento de reconcentração tributária (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007), com a criação de novas contribuições sociais e o aumento de alíquotas, que terminou por reduzir novamente a participação relativa dos governos estaduais.

Paralelamente, o papel a ser cumprido pelos estados na estruturação das políticas sociais descentralizadas sempre foi mais difícil de definir e aplicar, de modo que a integração dos estados a estas políticas é uma questão sempre mais complexa do que a correspondente participação dos municípios. Os problemas fiscais dos estados no âmbito do pacto federativo, aliado à dificuldade da integração destes com as políticas sociais em expansão no pós-1988, tiveram como resultado final uma participação dos estados no financiamento das políticas sociais nos dias de hoje consideravelmente menor do que nos anos 1980.

Para permitir o financiamento dessa expansão nos gastos sociais, foi absolutamente fundamental a instituição da Seguridade Social, com seu orçamento financiado por contribuições sociais. Vinculadas e protegidas por características particulares, as contribuições sociais foram elaboradas e discutidas em comissão distinta da encarregada de reformular os impostos gerais.<sup>17</sup> Assim, as contribuições sociais foram submetidas a regulamentos bastante diferentes dos aplicáveis aos impostos tradicionais – as contribuições sociais podem ser cumulativas, não têm de ser repartidas entre os entes da Federação, não estão submetidas ao princípio da anualidade e têm de ser vinculadas a despesas específicas –, no caso, ao financiamento da Seguridade Social. A expansão das contribuições sociais em direção a outras bases tributárias,

---

17. Na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, presidida por Francisco Dornelles e relatada por José Serra, discutiu-se e elaborou-se proposta para os tributos gerais; enquanto que as contribuições sociais estavam na alçada da Comissão da Ordem Social, presidida pelo advogado Edme Tavares, deputado do Partido da Frente Liberal (PFL/MG), e relatada pelo médico Almir Gabriel, senador do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/PA) (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).



incluindo faturamento e lucros, e não mais apenas folha de salários, vinha atender a antiga demanda por maior diversidade na composição do financiamento das políticas sociais (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 52).

A instituição da Seguridade Social exigia significativa expansão da responsabilidade pública na proteção social e, com esta, do gasto social. Contudo, a trajetória política posterior à promulgação da Carta constitucional teve um impacto desorganizador na estrutura de financiamento proposta para a Seguridade Social, seja devido à disputa entre as áreas componentes da Seguridade – desestruturando o conceito original de financiamento solidário entre estas –, seja devido à implantação de medidas de desvinculação de recursos exclusivos da Seguridade Social – por meio de mecanismos como a DRU – que permitiram deslocar parcela importante de recursos, arrecadados em nome das políticas sociais, para o atendimento de outras prioridades fiscais, como a geração de superávits primários.

Como amplamente mostrado em diversos trabalhos, o desempenho das contribuições sociais é um dos principais componentes a explicar o crescimento da carga tributária no Brasil. Em torno de 25% do PIB nos anos 1970, a carga tributária percorreu uma trajetória bastante instável durante os anos 1980 – e, em 1988, estava em 22% do PIB (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 43-44). A partir de meados dos anos 1990, inicia-se uma trajetória de forte crescimento na carga tributária, que alcança os 35% do PIB em 2007. A justificar esta elevação, dois vetores destacam-se: *i*) a expansão das políticas sociais estabelecida pela Constituição, implementada principalmente a partir de 1993; e *ii*) a elevação nas despesas com juros, particularmente no atravessar das crises de 1998-1999 e 2002-2003 (SANTOS; GENTIL, 2009; CASTRO *et al.*, 2008).

As contribuições sociais foram fundamentais para garantir a expansão das políticas sociais, não só por possibilitar a elevação expressiva dos recursos disponíveis, mas também por constituir uma base de financiamento mais diversificada, mais resistente a trajetórias desfavoráveis da conjuntura econômica. Entretanto, este novo sistema tributário que emerge da Constituição de 1988, que combina impostos tradicionais e contribuições sociais em um novo arranjo fiscal federativo, não caminhou no sentido de solucionar distorções estruturais da tributação no país.<sup>18</sup> Que se apresentam como problemas importantes para o desenvolvimento econômico, e, particularmente, para o financiamento das políticas sociais.

---

18. A esse respeito, ver Observatório da Equidade (2009).

Certamente,

(...) não foi essa a intenção dos constituintes. Movidos pelas pressões por mais autonomia federativa e por demandas pela universalização dos direitos da cidadania, eles reconstruíram mecanismos e instrumentos para reerguer a federação e resgatar a dívida social, em reação aos mais de 20 anos de regime militar e de autoritarismo, marcados por forte centralização da política tributária e fiscal e pelo primado do econômico sobre o social. Contudo, o arranjo estruturado para essa finalidade revelou-se, logo em seguida, inconsistente, desencadeando reações que operaram em sentido contrário (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 83-84).

Merece destaque a permanência da regressividade do sistema tributário brasileiro. Apontada por estudos realizados para os anos de 1975 e 1996 (ERIS *et al.* 1983; VIANNA *et al.*, 2000), foi mais uma vez confirmada por Silveira (2008), ao analisar dados de 2003-2004. Ou seja, quando observado em seu desenho anterior à Constituição; após a Constituição, mas ainda bem no início da trajetória de elevação da carga que ocorreria; e mais recentemente, já sob a configuração e o patamar tributário atuais; em todos estes momentos, o efeito final do sistema tributário brasileiro é regressivo.

Silveira (2008) aponta que normalmente se espera que o sistema tributário seja neutro, cabendo às políticas sociais o papel redistributivo. Segundo o autor, o que ocorre no caso brasileiro é que há um enorme desequilíbrio entre o volume arrecadado por meio de tributos diretos – renda e patrimônio –, que tendem a ser progressivos, em comparação ao arrecadado por meio de tributos indiretos – consumo e circulação de mercadorias –, que tendem a ser regressivos. Na comparação com outros países, constata-se que a tributação no Brasil utiliza de maneira demasiado intensa os tributos regressivos, enquanto subutiliza os progressivos – caminho inverso do adotado nos países desenvolvidos. O que é revelador do baixo nível de solidariedade fiscal vigente na sociedade brasileira e, também, da dificuldade de o Estado enfrentar o desafio de tributar de modo mais substantivo o patrimônio e as rendas oriundas de outras fontes que não o trabalho.

Tal quadro impõe uma agenda que é simultânea aos âmbitos tributário e social: é preciso buscar reverter, ou ao menos suavizar, a regressividade do sistema tributário brasileiro, porque isto afeta diretamente a capacidade das políticas sociais no combate às desigualdades. Em outras palavras, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores.

Outra questão importante diz respeito à repartição dos recursos fiscais entre as esferas de governo. Reverter o enfraquecimento da Federação durante os anos do regime militar era um ponto importante na agenda de redemocratização, que

teve acolhida na Constituinte. Para combater a centralização dos recursos tributários no governo federal, os antigos impostos únicos – sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações, entre outros – foram incorporados a um fortalecido ICMS. E ampliou-se consideravelmente a parcela da arrecadação do imposto de renda e do IPI a ser destinada à repartição com estados e municípios.

Porém, instantaneamente o governo federal pôs em andamento uma estratégia de reconcentração dos recursos tributários – sendo as contribuições sociais instrumentalizadas fortemente, uma vez que não eram repartidas com as outras esferas de governo. Já em 1994, a União havia retomado a participação no *bolo* tributário que detinha anteriormente as mudanças constitucionais (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

Amplia o problema o fato de que os instrumentos por meio dos quais as três esferas de governo compartilham a arrecadação gerada – como o FPM, o FPE, a cota-parte do ICMS, e outros menos importantes – não só não estão sendo capazes de reduzir a desigualdade na disponibilidade de recursos dos governos locais como ainda a elevam. Isto configura um problema federativo, pois faz que os governos locais não tenham recursos fiscais suficientes para atender os seus cidadãos de modo equivalente. Ao lembrar que neste período ocorreu um intenso processo de descentralização de importantes políticas sociais, percebe-se a importância desta questão.

Mesmo com a União buscando enfrentar e compensar estas dificuldades, por meio das transferências voluntárias, este instrumento não é suficiente. A continuidade do avanço das políticas sociais, combatendo as desigualdades de acesso e qualidade entre as regiões brasileiras – não só apenas entre as grandes regiões, como Nordeste e Sudeste, mas também entre municipalidades com distintos níveis de dinamismo econômico dentro de um mesmo estado ou região metropolitana –, depende, intensamente, do equacionamento destes problemas federativos.

## 8 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL HOJE: INDICADORES

Observar a situação social do país hoje, em comparação à encontrada nas décadas de 1980 e 1990, implica reconhecer que tomaram curso nas últimas décadas intensas mudanças. Para além das trajetórias diretamente referidas à implementação da Constituição de 1988, e todo o processo de embates em torno da desconstrução ou da reafirmação das conquistas lá estabelecidas – constantes em todos esses 20 anos –, o país passa por transformações consideráveis, que interagem com as possibilidades e as perspectivas apontadas pela Constituição. Sem pretender relembrar todos estes, cabe chamar atenção para algumas questões.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar o peso da recessão e da estagnação econômica, que foram a tônica desde o início dos anos 1980 até muito recentemente. Em segundo lugar, a maior parcela deste longo período de estagnação

foi percorrida sob a vigência de um processo inflacionário, com efeitos deletérios sobre a desigualdade de renda. Em terceiro lugar, toda uma agenda de *modernização econômica* – abertura comercial, redução do Estado etc. – chega ao Brasil com certo atraso, no fim dos anos 1980, mas desde então se tornou dominante por longo período. Nesse sentido, todo o projeto constitucional para as políticas sociais teve de ser discutido e implementado em uma conjuntura extremamente desfavorável: a falta de perspectivas de crescimento econômico simultaneamente agrava os problemas sociais a ser enfrentados e torna mais agressiva a disputa pelos recursos do fundo público por parte dos distintos grupos de interesse, e o fortalecimento de uma agenda liberal-conservadora só complica ainda mais o processo.

Nos anos 1980, interrompeu-se um longo ciclo de industrialização e crescimento econômico que havia sido iniciado na década de 1930. Durante este período, o PIB expandiu-se a uma taxa média de cerca de 6% a.a. e o emprego assalariado registrado havia alcançado mais da metade da população ocupada. Porém, a desigualdade de renda também havia se expandido enormemente, com grande parte dos trabalhadores recebendo salários próximos ao salário mínimo. Registravam-se, de fato, taxas de desemprego menores do que as de hoje, mas isto se devia em grande parte à ausência de mecanismos efetivos de assistência ao trabalhador desempregado; daí que em momentos de redução de emprego nos setores *modernos*, expandiam-se as ocupações precárias na economia informal.

Nas duas décadas seguintes (1980-1999), o quadro alterar-se-ia dramaticamente. A partir do segundo choque de preços do petróleo (1979), seguido da crise da dívida externa latino-americana (1982), o Brasil passou não apenas a conviver com baixas taxas de crescimento – cerca de 2% anuais –, mas também a prioridade da política macroeconômica deslocou-se do crescimento para o combate à inflação. As duas décadas foram marcadas por ciclos breves de crescimento, seguidos de crise e estagnação. Em consequência, deterioraram-se as perspectivas para geração sustentada de empregos.

No momento em que a Constituição foi elaborada, vários planos de estabilização de preços haviam falhado e o Brasil evoluía rapidamente para um quadro de hiperinflação. A taxa de desemprego ainda era relativamente baixa, mas havia disputas trabalhistas constantes em torno da manutenção dos salários reais – o que fez que o Brasil fosse o país com maior registro de greves no mundo durante a década de 1980. A reação do governo Collor foi elaborar um plano com base em severa restrição da liquidez – bloqueio dos ativos bancários – e apostar em um programa de abertura econômica – comercial e financeira – e de privatização do setor produtivo estatal. Esta política não logrou resolver o problema da inflação, mas gerou uma contração do PIB – em 1990 e 1992 – e favoreceu a redução dos empregos na indústria.

O governo FHC teve êxito em controlar a inflação a partir de 1994, mas aprofundou o programa de abertura, o que, associado à sobrevalorização cambial, gerou uma situação de *crescimento sem emprego* entre 1995 e 1997, aliada à queda do valor real dos salários. Por fim, a crise externa e cambial levou à estagnação da economia entre 1998 e 1999, mais uma vez elevando o desemprego. Uma efêmera recuperação iniciada em 2000 foi abortada logo em seguida pela crise energética e pelo recrudescimento da inflação – que levou o governo Lula eleito em 2002 a aplicar uma política de austeridade fiscal e juros elevados para contê-la. Nos anos subsequentes (2004-2008), ocorreu uma recuperação do crescimento e do emprego formal, que chegou a se expandir a uma taxa de 5% ao ano, antes da crise financeira internacional de 2008.

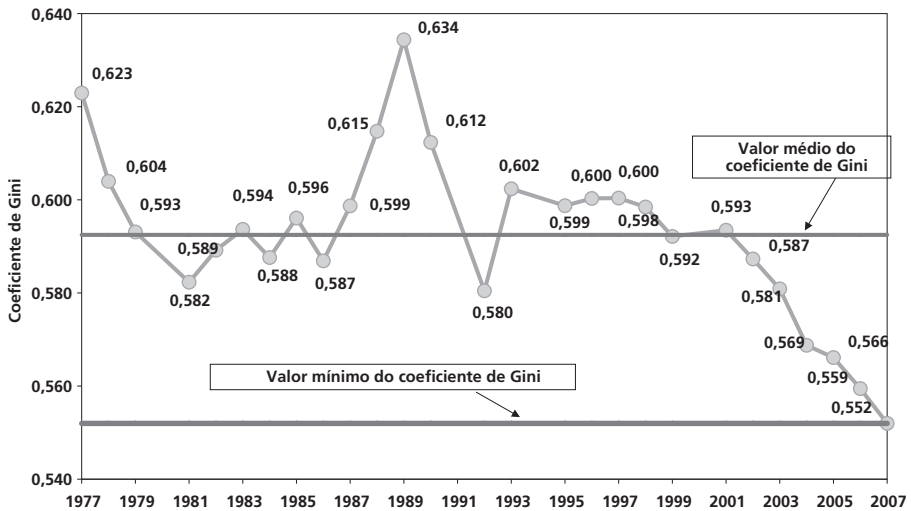
Nesse sentido, por um lado, nas várias áreas sociais foram atingidos distintos graus de sucesso em gravar suas respectivas agendas no texto constitucional e, em seguida, também distintos graus de sucesso no embate pela regulamentação e pela efetiva implementação destas conquistas. Por outro lado, o resultado e a amplitude de tais conquistas estão fortemente relacionados e condicionados pelo contexto social e econômico mais geral – que certamente limitou as possibilidades concretas de progresso.

A desigualdade de renda no país continua gravíssima. Mas a preocupação com este problema não deve nos desviar da constatação de que tais níveis de desigualdade, que haviam piorado no período do rápido crescimento econômico, e que voltaram a piorar no fim dos anos 1980, permanecem relativamente estáveis nos anos 1990 – resistindo a um quadro de estagnação, desemprego e precarização que alguns analistas consideram ainda pior do que o dos anos 1980.<sup>19</sup> E, mais recentemente, a desigualdade de renda tem reagido de modo bastante positivo à recuperação do crescimento econômico ocorrido a partir de 2004, à valorização do salário mínimo e às políticas de transferência de renda. Porém, se os indicadores de desigualdade de renda têm se mostrado, atualmente, melhores do que os vigentes no início dos anos 1990, estes infelizmente se aproximam bastante dos níveis encontrados no início da década de 1980.

---

19. Sem subestimar os ganhos imediatos na distribuição de renda proporcionados pela estabilização inflacionária, alguns autores apontam que seus efeitos não perduraram por muito tempo (ROCHA, 2000; MATTOS; CARDOSO JR., 1999).

GRÁFICO 4

Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita*, segundo o coeficiente de Gini – Brasil, 1977-2007

Fonte: Barros *et al.* (2009).

Na questão da pobreza, a trajetória é mais direta: qualquer que seja a linha de pobreza considerada – um quarto do SM, meio SM, 1 US\$ ppc *per capita*/dia – os níveis de indigência e pobreza caem de modo consistente ao longo do período. Apenas como exercício ilustrativo: se aplicássemos a linha de elegibilidade que define o acesso ao Programa Bolsa Família (PBF) ao Brasil do fim dos anos 1970, o público a ser atendido corresponderia a 36% da população brasileira, e em 1996, a 28,6% – patamares superiores ao encontrado para o ano de 2006 (20,1%).

Essa trajetória de redução na pobreza e na extrema pobreza foi mais intensa do que as observadas nos países latino-americanos à exceção do México – cujo ponto de partida era ainda pior do que o nosso. Medida pela linha da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), entre 1990 e 2005 a pobreza na América Latina caiu 8,5 pontos percentuais, enquanto que no mesmo período, no Brasil, reduziu-se a pobreza em quase 11 pontos percentuais. Mais recentemente, o desempenho brasileiro inclusive se acelera (BARROS *et al.*, 2009).

TABELA 1

## Evolução da pobreza no Brasil, no México e na América Latina

País/região	Pobreza (%)					Redução da pobreza (em pontos percentuais)		
	1990	2002	2005	2006	2007	1990-2005	2002-2005	2002-2007
América Latina	48,3	44	39,8	–	–	(8,5)	4,3	–
México <sup>1</sup>	47,7	39,4	35,5	–	–	12,2	3,9	–
Brasil	44,9	38,2	34,1	29,6	28	10,8	4,2	(10,2)

Fonte: Barros *et al.* (2009).

Nota: <sup>1</sup>A informação para 1990 refere-se, na verdade, a 1989.

Observando a seguir questões relativas ao mercado de trabalho, aparecem contradições que devem ser consideradas com cuidado. O problema do desemprego cresce principalmente nas regiões metropolitanas, que são punidas duplamente ao longo do período: pelo contexto macroeconômico desfavorável e pela desconcentração/interiorização ocorrida na economia brasileira. A informalidade permanece elevada, assim como a rotatividade. No primeiro caso, isto significa que cerca de metade dos trabalhadores exercem suas atividades sob condições de proteção social e remuneração geralmente inferiores aos padrões mínimos estipulados pela regulação pública – com pioras e melhoras momentâneas ao longo do período. No segundo caso, indica que o acesso ao emprego com carteira não necessariamente garante segurança econômica aos trabalhadores, já que cerca de um quinto serão demitidos após no máximo três meses no emprego e metade antes de completar dois anos.

Ocorreram também transformações em termos do cotidiano das relações de trabalho. As empresas expostas à concorrência externa reestruturaram-se para tornar sua produção mais “enxuta”, ou seja, diminuíram o número de empregados pela automatização e pela intensificação do trabalho, além de subcontratarem as atividades periféricas. As demissões daí decorrentes atingiram, sobretudo, as categorias de trabalhadores mais organizadas, cujo poder de barganha conferia-lhes capacidade de garantir salários mais altos do que a média dos empregados. Além disso, os empregos que foram criados dos anos 1990 em diante concentraram-se em setores – serviços não financeiros – e áreas geográficas – áreas urbanas do interior – com pouca tradição sindical. Em consequência, enfraqueceu-se a capacidade de resistência sindical às futuras ações das empresas e do governo. É verdade que estes processos, associados à revalorização do salário mínimo, contribuíram para reduzir a desigualdade entre assalariados; porém, ao mesmo tempo, também contribuíram para a diminuição da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional, de 52% em 1990 para 40% em 2003.

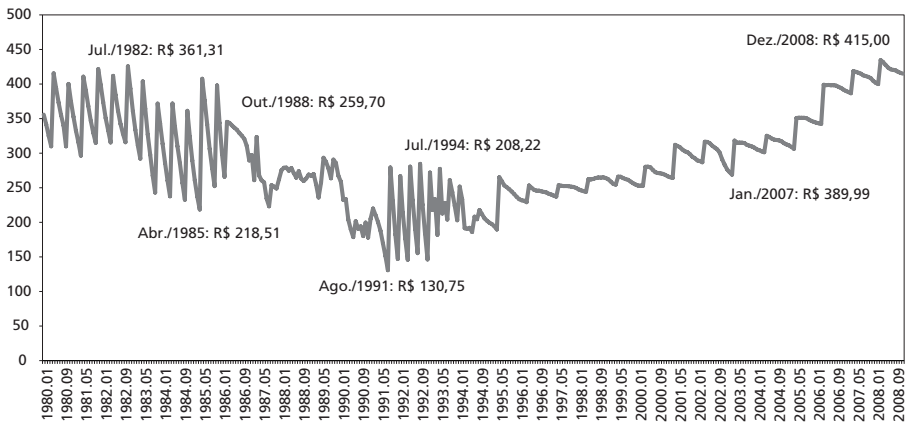
Mas também há significativas boas notícias. A mais importante dessas é a trajetória de recuperação do valor real do salário mínimo, pois para além do seu papel no âmbito do mercado de trabalho, também será fundamental na trajetória das políticas sociais nas áreas de previdência e assistência. Em valores de dezembro de 2008, o salário mínimo atravessou os anos 1970 entre os R\$ 350 e R\$ 400 – com consideráveis flutuações devido às perdas impostas pelo processo inflacionário. A partir dos anos 1980, entretanto, os reajustes concedidos ao SM não foram mais capazes de repor as crescentes perdas inflacionárias, e o valor real do SM entrou em queda livre, chegando a valores equivalentes a R\$ 259 em 1988 e ínfimos R\$ 130 em 1991.

Desde a estabilização inflacionária em 1994, e após 2000, principalmente, os aumentos aplicados ao salário mínimo permitiram não apenas repor as perdas inflacionárias do período, mas estabelecer uma trajetória consistente de valorização do salário mínimo em termos reais. Em uma década e meia, o SM foi recolocado em patamares semelhantes aos vigentes no fim dos anos 1970, uma vitória dos movimentos sociais que defenderam o respeito ao Art. 7º da Constituição, que em seu inciso IV determina como direito dos trabalhadores o “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais básicas e às de sua família (...) com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo...” (BRASIL, 1988).

### GRÁFICO 5

#### Salário mínimo real – 1988-2008

(R\$ constantes de dezembro de 2008, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC)



Fonte: Ipeadata.

Conforme constatam Jaccoud e Cardoso Jr. (2005, p. 182), a Constituição de 1988 não avançou em uma única direção, inequívoca. Ao contrário, ao mesmo tempo em que eram inseridos e fortalecidos princípios universalistas no desenho das políticas sociais, também foram reafirmados princípios pertencentes ao modelo anterior, como no caso do caráter contributivo da Previdência Social – ressaltado logo no *caput* do Art. 201 – ou da obrigatoriedade da educação restrita ao ensino fundamental – Art. 208. De fato, no projeto de configuração de um sistema nacional de políticas sociais mais abrangente, ao lado dos princípios universalizantes restavam ainda lacunas importantes de uma vertente meritocrática, como o seguro-desemprego.

Apesar de criado em 1986, é só após a Constituição que o Sistema Público de Emprego adquire ossatura, com um marco institucional e uma estrutura de financiamento – com destaque para o seguro-desemprego. Aproximadamente 734 mil



trabalhadores foram atendidos pelo seguro em 1987; já em 2007 este contingente superou os 6,6 milhões de trabalhadores. Ou seja, se os problemas do desemprego e da rotatividade permanecem, existe agora um importante instrumento de proteção, acessado pelos trabalhadores participantes do mercado formal:<sup>20</sup> o seguro desemprego atende pouco mais de 60% dos trabalhadores demitidos sem justa causa, repondo por meio do benefício quase 70% do último salário percebido pelo trabalhador desempregado, em média. Ademais, apesar de se manter basicamente restrito aos trabalhadores formais e de manter seu caráter de seguro, no decorrer dos anos 1990 e dos atuais, o seguro-desemprego passou a proteger novos grupos, como os pescadores artesanais, os empregados domésticos e os trabalhadores retirados de situações análogas à escravidão.

Em paralelo, a política pública de trabalho disponibilizou recursos em escala cada vez mais ampla por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), como estímulo aos pequenos negócios na área urbana e rural – e, assim, à geração de novas oportunidades de trabalho e renda em geral. No ano de 1995, o Proger realizou 92 mil operações de crédito. Doze anos depois, em 2007, foram três milhões de operações. Por fim, além de benefícios e recursos, registrou-se no período pós-Constituição mais oferta de serviços de intermediação e capacitação de mão de obra. No que se refere à intermediação, por exemplo, o número de trabalhadores (re)colocados por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine) passou de 118 mil em 1990 para 980,9 mil ao ano em 2007 – um incremento de 8,5 vezes nos resultados deste serviço.

Os problemas estruturais que permanecem caracterizando o mercado de trabalho brasileiro – desemprego, rotatividade, informalidade – recolocam-se também fortemente como desafios às políticas de Previdência Social. A cobertura previdenciária possui hoje o mesmo patamar do início dos anos 1980 – protegendo 58% da população economicamente ativa (PEA). O que exige, de um lado, persistência no enfrentamento às questões do mercado de trabalho e, de outro, criatividade em estratégias de inclusão previdenciária que permitam lidar melhor com estes problemas.

**TABELA 2**  
**Resultados da política social: indicadores selecionados**

Áreas de atuação	Indicadores	Resultados/valores		
		1980	1995	2007
Renda e desigualdade <sup>1</sup>	PIB <i>per capita</i> (R\$ de 2008) <sup>2</sup>	12310	12430	14660
	Desigualdade de renda – Gini	0,582 (1981)	0,601	0,552
	% renda dos 10% + ricos	44,9	48,9 (1991)	43,5
	% renda dos 50% + pobres	14,5	12,1 (1991)	15
	% renda do 1% + rico	12,1	13,9 (1991)	12,3

(Continua)

20. Além desses, há linhas que cobrem categorias específicas, como a do pescador artesanal.

(Continuação)

Áreas de atuação	Indicadores	Resultados/valores		
		1980	1995	2007
	Proporção da população vivendo com menos de R\$ 120 <i>per capita</i> – linha de elegibilidade para o Bolsa Família em 2006 <sup>3</sup>	36,6% (1976)	28,6% (1996)	20,1% (2006)
	Proporção da população vivendo em situação de extrema pobreza – critério Banco Mundial	9,9% (1990)	7,9%	5,7% (2003)
	Proporção da população vivendo em situação de extrema pobreza – critério Cepal	44,9% (1990)	38,2% (2002)	28%
Previdência Social <sup>4</sup>	% da PEA coberta pela previdência	59 (1988)	56 (1998)	58
	% de segurados especiais na PEA	5,8 (1982)	12,1 (1998)	8,9
	% de benefícios menores que 1 SM	67 (1987)	–	2
	% de benefícios maiores que 1 SM	31,6 (1987)	–	41,5
	% de domicílios com indivíduos com mais de 60 anos que recebem aposentadoria ou pensão	61,8%	72,8%	73%
Emprego e renda <sup>5</sup>	Taxa de desemprego aberto RMSP – Seade	7,2 (Jan./1985)	7,9 (Jan./1995)	9 (Jan./2007)
	Taxa de desemprego RMSP – Seade	12 (Jan./1985)	12,1 (Jan./1995)	14,4 (Jan./2007)
	Taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego	ND*	65,9	62,9
	Taxa de reposição do seguro-desemprego	ND	51	68,3
Questão agrária <sup>6</sup>	Concentração fundiária – índice de Gini para propriedade da terra	0,823 (1992)	0,838 (1998)	0,816 (2003)
Saúde <sup>7</sup>	Taxa de mortalidade infantil – por mil nascidos vivos	75,2	39,4	21,2
	Esperança de vida ao nascer – anos	60,1	68,5	72,1
	Óbitos de menores de 5 anos por sarampo	Mais de 11 mil óbitos (1982)	61 óbitos (1997)	Nenhum óbito desde 2000
	Taxa de mortalidade por causas externas de jovens de 15 a 24 anos – por mil	89,5 (1990)	93,9	89,1
	Mortalidade proporcional por doença diarreica aguda em menores de 5 anos de idade – por mil	10,83 (1990)	8,27	4,13
Educação <sup>8</sup>	Taxa de frequência à escola – 7 a 14 anos	75,1%	90,2%	97,6%
	Taxa de frequência à escola – 15 a 17 anos	52,4%	66,6%	82,1%
	Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais	25,4%	15,6%	10%
	Taxa de analfabetismo – 15 a 24 anos	13,1%	7,2%	2,2%
	Número médio de anos de estudos – 15 anos ou mais	3,7%	5,5%	7,3%
Saneamento <sup>9</sup>	Abastecimento de água – urbano	79,6% (1981)	82,3% (1992)	91,3%
	Esgoto sanitário – urbano	57,4% (1981)	66,1% (1992)	81%
	Coleta de lixo – urbano	65,8% (1981)	79,8% (1992)	97,6%

Notas: <sup>1</sup> Ipeadata; Barros, Carvalho e Mendonça (2009); Tavares e Monteiro (1994); Castro *et al.* (2009).

<sup>2</sup> Ipeadata.

<sup>3</sup> Elaborado a partir das PNADS.

<sup>4</sup> Capítulo Previdência Social desta edição.

<sup>5</sup> Ipeadata; Castro *et al.* (2009).

<sup>6</sup> Capítulo *Desenvolvimento Rural* desta edição.

<sup>7</sup> Tavares e Monteiro (1994); Castro *et al.* (2009).

<sup>8</sup> Draibe, Castro e Azevedo (1991); Castro *et al.* (2009).

<sup>9</sup> Draibe, Castro e Azevedo (1991); Morais e Rego (2009).

\* Não disponível

Mas embora em patamar semelhante, houve uma mudança no perfil dessa cobertura: com a implantação da previdência rural, a cobertura junto aos trabalhadores rurais expandiu-se em quantidade e qualidade, uma vez que seu leque de benefícios que se torna equivalente aos urbanos.

Nos anos 1980, a Previdência Social já acumulava cerca de 60 anos de estruturação no país, contando com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, critérios de acesso explícitos e que já propiciavam uma significativa proteção aos trabalhadores – majoritariamente àqueles situados no mercado formal urbano. Entretanto, com a nova Constituição, incorporaram-se novos grupos beneficiários, com benefícios menos heterogêneos. O número daqueles que acessam os benefícios de aposentadorias, pensões, auxílios, *salários* e serviços cresceu três vezes e meia entre 1980 e 2007 – de 7 milhões para 24 milhões.

Um ponto importante a ser destacado no âmbito da Previdência Social diz respeito ao valor dos benefícios e ao legado proporcionado pela Constituição quando estabelece que nenhum benefício previdenciário terá valor mensal menor que o salário mínimo. Em 1987, nada menos que 67% dos benefícios pagos pela Previdência Social eram inferiores ao valor de um SM – na época, fluuando em torno dos R\$ 260. Hoje, os benefícios nesta situação são residuais, menos de 2%.<sup>21</sup> A maioria dos benefícios pagos atualmente correspondem ao valor de um SM – em 2007, estes foram 56,5% do total dos benefícios. Estes dados refletem não só a expansão do RGPS e do RPPS, mas também que o poder aquisitivo a estes garantido é superior ao vigente 20 anos atrás, ao menos entre os extratos de renda mais baixos. Principalmente no RGPS – dos seus 24 milhões de beneficiários em 2007, mais de 14 milhões receberam benefícios na faixa de um SM.

A cobertura entre os homens idosos nas faixas acima de 70 anos pouco se moveu em termos relativos – já fluuavam em torno de 90% nos anos 1980. Entre 65 e 69 anos, evolui-se mais – de pouco menos de 70% em 1987 para quase 80% em 2007. Enquanto na faixa de 60 a 65 anos, de pouco menos de 40% chega-se a quase 50% em 2007. Entre as mulheres, todas as faixas a partir de 60 anos mostram elevações significativas na cobertura – o que não só reflete o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho em décadas anteriores, mas também está bastante relacionado com a inclusão das trabalhadoras rurais após a Constituição de 1988.

Outra ampliação importante no sistema nacional de políticas sociais foi a metamorfose do antigo e restrito benefício previdenciário da Renda Mensal Vitalícia no novo benefício de prestação continuada, integrante da Assistência Social. Criado em 1974, o RMV destinava-se a atender, com o pagamento de um benefício no valor de meio SM, idosos com mais 70 anos e *inválidos* – mas que possuíssem ao menos 12 meses de contribuição à previdência em sua vida laboral. Após um rápido crescimento nos primeiros anos, o RMV estabilizou-se em um

---

21. Quando um aposentado, que recebia um benefício de um SM, vem a falecer, seu benefício é convertido em uma pensão, se existir o beneficiário legal. Mas, às vezes, há mais de um pensionista, estes, então, dividem o total do benefício. Por exemplo, quando um homem que recebia um SM de aposentadoria morre, deixa uma pensão para a viúva e para cada um de seus filhos menores de 21 anos – no caso, cada um dos pensionistas receberá uma fração do benefício original.

patamar em torno dos 900 mil beneficiários. O BPC, previsto pela Constituição e regulamentado em 1993 pela Loas, trazia pelo menos duas grandes diferenças em relação ao antigo RMV: primeiro, tal como ocorrera com os benefícios previdenciários, o BPC também seria equivalente ao valor de um SM; segundo, ao ser implantado para o âmbito da Assistência Social, o BPC permitiu a inclusão de portadores de deficiência sem passagem pelo mercado de trabalho – crianças, jovens e portadores de deficiências mais graves –, que não teriam acesso ao RMV.

Alterações posteriores reduziram a idade mínima de 70 para 67 anos, em 1998, e de 67 para 65 anos, em 2003 – o que permitiu incluir um maior contingente de idosos de baixa renda. Mesmo sob uma restrição de renda estreita, que limita o acesso ao BPC a idosos e portadores de deficiências em famílias com renda inferior a um quarto do SM *per capita*, este programa logrou atingir 2,8 milhões de pessoas em 2007. Somados aos antigos beneficiários do RMV, que hoje somam pouco mais de 300 mil pessoas, supera-se os três milhões de beneficiários – todos recebendo mensalmente um SM. Os idosos atingidos pelo BPC complementam a proteção previdenciária, elevando os níveis de garantia de renda proporcionados à população idosa – nove em cada dez domicílios com idosos recebem benefícios previdenciários ou o BPC.

Bem mais recente no campo da garantia de renda, o PBF não se origina diretamente da Constituição. Mas é, em algumas direções, compatível com os princípios lá estabelecidos, principalmente por pretender ser muito maior do que os programas anteriores de transferências de renda condicionada. A meta inicialmente programada de 11 milhões de famílias beneficiárias foi alcançada já em 2006, e agora em 2009 foram implementadas mudanças para que se supere o patamar de 13 milhões de famílias. O PBF ainda não se constitui como um direito, no sentido de *estar garantido o acesso a todo cidadão que dele necessitar*, princípio constitucional da política assistencial, mas há a expectativa de que esse seja seu destino.

Até os anos 1980, a Assistência Social no Brasil era constituída por benefícios inexpressivos, que se caracterizavam por recursos orçamentários escassos, pouca articulação com outras ações públicas, descontinuidade ao longo do tempo, critérios de acesso pouco transparentes e um público protegido significativo, mas muito fragmentado. O conjunto de benefícios estabelecido pela Constituição representou uma inflexão na trajetória da Assistência Social, considerada política social. Afinal, sua proteção passou a alcançar grupos populacionais extensos, beneficiados com recursos maciços, disponibilizados de forma contínua, transparente e articulada com outras políticas.

**TABELA 3**  
**Resultados da política social: quantidade de benefícios e serviços prestados**

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Tipo de benefício	Quantidade de benefícios concedidos		
			1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência Social	RGPS	Aposentadorias, pensões, auxílios, e outros	7 milhões	14,5 milhões	24 milhões
Benefícios a servidores públicos federais	RPPS	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros	482 mil (1991)	872 mil	1.044 mil
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-desemprego;	Seguro concedido	734 mil (1987)	4,8 milhões	6,6 milhões
	Abono PIS/PASEP;	Abono concedido	3,9 milhões (1990)	5,3 milhões	13,8 milhões
	Sine	Trabalhadores colocados	118 mil (1990)	149,4 mil	980,9 mil
	Proger	Operações de crédito	ND <sup>1</sup>	92 mil	2 milhões
Desenvolvimento agrário	Assentamentos de trabalhadores rurais	Famílias assentadas – estoque	–	152,1 mil (16,7 milhões de hectares)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares)
	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Contratos realizados	ND	30,9 mil (R\$ 240 milhões)	1,7 milhão (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência Social	BBC-LOAS e RMV	Benefícios atendidos	880 mil (1987) (Nepp)	1,2 milhão	2,8 milhões
	Bolsa Família	Famílias atendidas	ND	–	11,3 milhões
	Programa de Erradicação do Trabalho infantil (Peti)	Pessoas atendidas	ND	3,7 mil (1996)	1 milhão
	Serviço de Ação Continuada (SAC)	Pessoas atendidas		1,8 milhão	2,2 milhões
Alimentação e nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Crianças atendidas	28 milhões	33,2 milhões alunos (140 dias)	36,4 milhões de alunos (200 dias)
	Programa de Alimentação do Trabalhador	Trabalhador beneficiado	4,4 milhões	6,8 milhões	10,6 milhões
Saúde	Atenção básica	Número de equipes	ND	724 (150 municípios)	27,2 mil (5.000 municípios)
		Agentes comunitários de saúde (em mil)	ND	34,5	211
		Média de consultas médicas no sistema público, por habitante	1,7 (1987)	2,21	2,5 (em 2006)
		Internações, por habitante	8,1 (1987)	8,12	6,07 (em 2006)
		Estabelecimentos de saúde	29 mil (1985)	50 mil	77 mil (2005)
		Empregos médicos na esfera de administração municipal	ND	69 mil (1992)	158,1 mil (em 2005)
Educação	Educação infantil	Matrícula	2,3 milhões (em 1987)	4,4 milhões	4,2 milhões
	Ensino fundamental	Matrícula	24,1 milhões (1987)	28,9 milhões	29,8 milhões
	Ensino médio	Matrícula	2,4 milhões (1987)	4,2 milhões	7,8 milhões
	Ensino de graduação	Matrícula	585 mil (1987)	700 mil	1,2 milhão
	Ensino de pós-graduação	Matrícula (mestrado e doutorado)	33,4 mil (1987)	55,5 mil	98,5 mil
	Programa do livro didático	Livros adquiridos	ND	57 milhões	119,3 milhões

Fonte: Ipea; Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Nota: <sup>1</sup>ND = Não disponível.

A respeito dos benefícios ofertados pela previdência e pela assistência após a Constituição, vale acrescentar que, simultâneo à sua ampliação e à diversificação, registrou-se também sua homogeneização e valorização. Afinal, a Constituição determinou que se observasse a uniformidade e a equivalência dos benefícios em todo o território brasileiro. Ou seja, em qualquer região do país, seja urbana, seja rural, os benefícios ofertados pela previdência e pela assistência deveriam ser os mesmos, em quantidade (espécies) e qualidade (valores).

No campo da prestação de serviços, entretanto, a área de Assistência Social tem enfrentado mais dificuldades para avançar. Em 2004, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, entra em curso mais uma tentativa de enfrentamento destes obstáculos, destacando-se aí o financiamento insuficiente e a necessidade de maior regulação e produção estatal – para que a cobertura da proteção assistencial possa ampliar-se também no campo da prestação de serviços.

Foi na área de saúde em que ocorreram as mudanças mais drásticas. Alteraram-se princípios estruturais, substituindo um modelo que era: fragmentado entre ações de saúde pública e ações de assistência médica; centralizado no governo federal; vulnerável em sua base de financiamento; excludente ao não permitir o acesso a assistência médica a parcelas significativas da população; entre outras críticas (NORONHA; LEIVCOVITZ, 1994).

Nos anos 1980, essa política calcava-se principalmente em *iniciativas curativas*, centradas na oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares. Poucas ações apresentavam perfis *preventivos*, com outros tipos de serviços de saúde – a exceção a ser mencionada era a vigilância sanitária e epidemiológica, organizada em algumas regiões do país. O acesso aos serviços ambulatoriais e hospitalares estava garantido apenas à população inserida formalmente no mercado de trabalho. Ou seja, um extenso grupo que se ocupava como assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos ou trabalhadores familiares, por exemplo, só contava com a assistência filantrópica à saúde – com todas as precariedades implicadas.

Com a Constituição, esse cenário alterou-se bastante, pois definiu-se a saúde como direito igualitário e universal, seja do ponto de vista *subjetivo* – toda a população, empregada ou não, urbana ou não, deve ter o mesmo direito à saúde – seja do ponto de vista *objetivo* – deve haver o mesmo grau de proteção contra todos os tipos de agravos. Mais do que isso, definiu-se que o foco principal das ações de saúde deve ser o *preventivo*, abrindo mais espaço para a oferta de uma série de serviços que não só os ambulatoriais e os hospitalares. Entre estes novos programas, destacou-se o Saúde da Família – eixo central da atenção básica –, que apresentou desde o início foco *preventivo* e voltado para toda a população brasileira – e, em particular, para a mais pobre.

Em substituição ao sistema vigente nos anos 1980, mesmo enfrentando dificuldades de financiamento e resistências de ordem política, implantou-se um sistema público de saúde de acesso universal, que se propõe a oferecer cobertura integral às necessidades da população, por meio uma estrutura descentralizada, que expandiu a participação das esferas subnacionais na gestão e no financiamento do sistema, bem como na provisão de ações e nos serviços de saúde, resultando na redução das desigualdades inter-regionais que prevaleciam no sistema pré-Constituição de 1988.

Anualmente, o SUS realiza 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações, conforme dados de 2006 (BRASIL, 2008). O número médio de consultas por habitante avançou de 1,7 em 1987 para 2,5 em 2005 – e, ressalte-se, este crescimento ocorreu de modo a reduzir as desigualdades regionais. O acesso a consultas pré-natal também se ampliou de modo importante, reduzindo o percentual de gestantes sem atendimento pré-natal e aproximando os indicadores encontrados para as áreas urbanas e rurais. Entretanto, ainda há espaço para avanços: apenas 77% das mães tinham feito seis ou mais consultas; na área urbana, 80%, e na rural, 67%.

A rede de estabelecimentos de saúde cresceu aproximadamente 29 mil estabelecimentos em 1985 para 77 mil em 2005. Os estabelecimentos públicos, fundamentalmente os municipais, lideraram este crescimento, o que permitiu também uma melhoria na distribuição regional. Infelizmente, esta expansão não ocorreu de modo consistente em todos os níveis de atendimento, o que manteve desigualdades regionais importantes em algumas modalidades de atenção e, mais grave, manteve grande a dependência do SUS em relação à rede privada conveniada, no que diz respeito a equipamentos para exames mais complexos.

A cobertura vacinal permanece em expansão desde os anos 1970, o que permitiu ao país reduzir consideravelmente a morbidade e a mortalidade por doenças imunopreveníveis, com destaque para os casos da poliomelite – que não tem novos casos no país desde 1989 – e do sarampo – que desde 1999 não causa mortes. Para outras doenças contagiosas não combatidas por vacina, como malária e dengue, os problemas permanecem graves, com elevações cíclicas nos níveis de morbidade. No entanto, a estratégia de enfrentamento da síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) – que combinou ações como a distribuição gratuita de antirretrovirais, as intensas campanhas educativas e os embates no campo do licenciamento compulsório de medicamentos – pode ser considerada bem-sucedida. Para as outras doenças, tanto no campo da atenção básica quanto no campo dos medicamentos excepcionais – mais complexos –, o SUS também tem contribuído para ampliar o acesso a medicamentos, ainda que com níveis de sucesso muito desiguais – o que exige repensar as estratégias para disponibilização de medicamentos, que enfrentam constantes questionamentos judiciais.

Graças não só aos avanços nas políticas de saúde, mas também devido aos progressos em outras áreas como nutrição, saneamento, escolaridade, renda etc., a trajetória de indicadores importantes tem sido positiva. A mortalidade infantil cai de 75 por mil no início dos anos 1980 para 21 por mil em 2007. Uma queda expressiva, mas ainda insatisfatória. Países europeus já apresentavam taxas em torno de 20 por mil nos anos 1960, enquanto hoje, alguns vizinhos latino-americanos já se aproximam dos 10 por mil. A esperança de vida ao nascer eleva-se de 60 anos em 1980 para 72 em 2007. E sua trajetória seria ainda melhor, não fosse o crescimento da violência, que interrompe muitas vidas em homicídios e em acidentes de trânsito.

Mas aquele sistema de saúde, tal como proposto na Constituição, permanece inconcluso e os desafios à sua consolidação permanecem. As desigualdades, embora se reduzindo, continuam significativas e apesar de a cobertura ter se expandido, não estão garantidos ainda, de fato, o acesso oportuno e a integralidade da atenção para toda a população. O processo de descentralização ainda exige discutir a relação e os papéis de cada ente da federação e a regionalização efetiva do sistema. Há, também, significativa necessidade de aprimoramento no âmbito da gestão, incluindo discussões sobre a formação de recursos humanos, os modelos de gestão hospitalar, entre outros. Ainda se convive com problemas de sustentabilidade e volume no financiamento do sistema. Por fim, também é necessário discutir o setor privado de planos e seguros de saúde, sua regulação, sua relação com o SUS, na busca por avanços no quadro geral da saúde dos brasileiros.

Na área de educação, verifica-se que o leque de serviços disponibilizados fica relativamente constante dos anos 1980 até hoje, mas a oferta era muito mais restrita. Desde o início dos anos 1980 já estavam estruturados os serviços públicos de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação – serviços que se faziam acompanhar da distribuição de bens como alimentação e livros/materiais didáticos para alunos de alguns níveis educacionais. Mas há mudanças importantes nesta aparente continuidade.

A Constituição reafirmou o direito à educação. Mas, além da obrigatoriedade do ensino fundamental, desta vez garante-se também sua gratuidade, sendo dever do Estado e direito de todos. Houve avanço em relação à lei anterior, que só considerava obrigação do Estado o fornecimento do ensino fundamental entre 7 e 14 anos, ou seja, fora da faixa etária adequada não se garantia mais o direito à educação. A Constituição estabeleceu o compromisso com a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio e também com a garantia do acesso à educação infantil. Ainda que implicitamente, já se antecipava na Constituição o conceito norteador de educação básica, definido posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. A montagem de uma nova estrutura de financiamento para as políticas de educação também é uma importante novidade ocorrida dos anos



1990 até o momento. Destacam-se aí o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, mais recentemente metamorfoseado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização do Magistério (FUNDEB) – que incorporou o ensino médio e a educação infantil como prioridades ao lado do ensino fundamental e ampliou consideravelmente os recursos da complementação devido pela União aos fundos locais.

A trajetória dos indicadores nessa área foi positiva, configurando grandes avanços em relação à situação vigente nos anos 1980, mas também insuficiente para alcançar os estágios necessários para o nível de desenvolvimento almejado pelos brasileiros. A taxa de analfabetismo caiu consideravelmente, graças à expansão do ensino fundamental, mas ainda se mantém em elevados 10% da população com mais de 15 anos, consequência de um desempenho frustrante das políticas de educação de adultos. Ressalte-se também que, mesmo com o analfabetismo em queda em todas as regiões, foram ampliadas as distâncias entre regiões e entre as populações rural e urbana.

Na educação infantil, a cobertura para crianças de 4 a 6 anos avançou fortemente, alcançando 77% das crianças em 2007. O que é bastante próximo da meta de 80% estabelecida para 2011 pelo Plano Nacional de Educação. Porém, entre as crianças com até 3 anos de idade, a cobertura está em apenas 17% – muito abaixo da meta de 50%.

No ensino fundamental, a cobertura das crianças de 7 a 14 anos evoluiu de 80% nos anos 1980 para 94% em 2007, chegando a 96,7% quando somadas as crianças desta faixa etária matriculadas em outras modalidades de ensino. A quase universalização do ensino fundamental teve impactos extremamente positivos sobre a desigualdade no acesso à escola em termos regionais, a distância entre o Nordeste e o Sudeste cai de 14 pontos percentuais (p.p.) para 1,7 p.p.; em termos rural/urbano, cai de 20 p.p. para 1,5 p.p. As desigualdades encontradas por cor/raça no acesso ao ensino fundamental também se reduziram para uma cobertura apenas 1,1 p.p. menor para as crianças negras – em 1987, a diferença era de 10 p.p.

No ensino médio, a expansão do acesso foi veloz. Mas como o ponto de partida era péssimo, a situação atual ainda é bastante ruim. Nos anos 1980, 52% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola – mas apenas 15% estavam matriculados no ensino médio. Em 2007, o acesso destes jovens à escola chegou a 82%, mas apenas 48% frequentavam o ensino médio. Além da necessidade de continuar expandindo a cobertura nesta faixa etária – que permanece muito inferior à conquistada entre as crianças de 7 a 14 anos –, a baixa participação no ensino médio é reflexo, entre outros problemas, do atraso acumulado por estes jovens ao longo do ensino fundamental. Como a expansão apresentada pelo ensino médio está muito distante de caracterizar uma universalização deste nível de ensino, as desigualdades aí verificadas permanecem consideráveis, ainda que menores em relação ao quadro vigente 20 anos atrás.

Em comparação com o ocorrido nos três níveis da educação básica, a Constituição de 1988 trouxe poucas alterações na política de educação superior, então em curso. Após baixo crescimento no número de vagas ao longo dos anos 1980, nos anos 1990 era clara a necessidade de atender a uma demanda reprimida por ensino superior. Nestes 20 anos, observa-se a expansão das vagas na rede pública – lideradas pelas instituições estaduais, que se expandem quase duas vezes mais rápido do que as federais –, mas, sem dúvida, a grande mudança no período deveu-se à expansão acelerada das instituições privadas de ensino superior, a partir de meados da década de 1990. Mais recentemente, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) configuram novas tentativas de expansão do acesso ao ensino superior, desta vez com preocupações mais explícitas com o combate a desigualdades de toda ordem.

Dos indicadores aqui selecionados, um dos que teve pior trajetória foi o de concentração fundiária. À semelhança do observado nos indicadores de concentração de renda, o nível de concentração da propriedade da terra encontra-se atualmente quase no mesmo patamar em que estava nos anos 1980, após passar por níveis ainda mais graves nos anos 1990. Tal imobilidade é reflexo da timidez da Constituição em relação à questão agrária. Não apenas não foram incorporados os instrumentos necessários para uma reforma agrária mais ampla, como em várias passagens foram inseridas passagens em defesa da grande propriedade. Nesse sentido, a Constituição de 1988 não atendeu aos principais requisitos para democratizar o acesso à terra no país – ao não ser garantida pelo texto constitucional, a reforma agrária fica dependente da vontade política dos governantes, limitada a uma restrita *política de assentamentos*.

## 9 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL HOJE: DESAFIOS

Uma questão que é preciso enfrentar neste balanço, para além do significado original da Constituição de 1988 para os direitos sociais, é como estes direitos foram, ao longo destes 20 anos, apropriados e ressignificados pelo poder público e pelos cidadãos.

Uma avaliação preliminar do estado das conquistas sociais no Brasil revela que, se por um lado a Constituição permitiu avanços para a afirmação dos direitos sociais, estes padecem de insuficiente efetividade, refletida no crônico problema do subfinanciamento, na árdua disputa de espaço entre o Estado e o setor privado, para o provimento de serviços, e por fim, na própria ausência do reconhecimento normativo de certas questões enquanto direitos sociais – o direito à alimentação, por exemplo.

A observação do período pós-88 mostra que a política social inscrita na Carta teve sua aplicação protelada por diferentes expedientes – não regulamentação do Ministério da Seguridade; demora na aprovação das leis orgânicas da saúde,

da Previdência e da Assistência Social; e sofreu os efeitos do *balé constitucional*, que marcou a questão previdenciária, em uma coreografia de passos sucessivos de concessões e restrições de direitos. Estes fatos podem, para um observador mais atento, indicar desde já que algum grau de dissenso marca a sociedade brasileira, com relação ao papel redistributivo do Estado. Uma análise mais detida deste processo poderia talvez encontrar, na origem dos entraves à efetividade dos direitos sociais no Brasil, a existência de um importante problema de legitimidade das políticas sociais redistributivas, pelo conjunto da sociedade.

Alguns analistas concordariam de pronto com essa hipótese, explicando-a a partir, principalmente, da emergência e da popularização, entre as elites políticas brasileiras, de uma persuasiva agenda neoliberal, de âmbito internacional, que ocorreu simultaneamente à própria promulgação da Constituição (ver BEHRING; BOSCHETTI, 2008; entre outros).

Essa explicação faz, sem dúvida, um razoável sentido. Contudo, caberia indagar ainda a origem do poder persuasório desta agenda e da capacidade de seus defensores em convertê-la em reformas constitucionais, ou mudanças de curso das políticas sociais. Neste veio, algumas outras hipóteses podem ser formuladas, se for levada em consideração a própria estrutura institucional existente, no período pós-Constituinte, à qual caberia dar curso à implementação das políticas traçadas.

Primeiramente, vale apontar, na linha de Esping-Andersen (1995) e Werneck Vianna (1998), a ausência de instituições de mediação, na sociedade brasileira, capazes de agregar e defender os interesses dos principais beneficiários da política social da CF/88. Este papel teria sido destinado aos diversos conselhos – de âmbito federal, estadual e municipal –, criados pela mesma Constituição com o fim de abrir a política social ao controle e à participação da sociedade. Esta expectativa, no entanto, não se realizou, devido à generalizada captura destas entidades por representantes de interesses particularistas e/ou eleitorais de curto prazo.

Em segundo lugar, é preciso reconhecer que, desfeita a Assembleia Nacional Constituinte, reduziu-se enormemente o poder de agenda do Parlamento, no qual aquelas políticas sociais foram gestadas. Transformado em Congresso Nacional regular, o Legislativo cedeu ao Executivo, inclusive por mandato constitucional, prerrogativas importantes que permitiram ao chefe do Executivo uma desproporcional capacidade de comandar o próprio Legislativo e os partidos que o compõem (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Nesse sentido, perdeu poder a grande frente reformista que assegurara a inscrição do modelo universalista de proteção social na CF/88.

Dessa forma, sem guardiões eficazes nem na sociedade nem no Legislativo, a efetiva implementação das conquistas constitucionais foi dificultada diante das flutuações

das preferências políticas. O texto constitucional, entretanto, foi um poderoso instrumento de resistência às pressões que avançavam sobre as políticas sociais, mantendo em curso, ainda que de forma às vezes limitada, a estruturação de um sistema de políticas sociais coerente com os princípios proclamados na Constituição.

A provisão de saúde e educação, embora tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado o caráter universalizante, público e gratuito, dos programas e das ações governamentais por todo o território nacional, não impediu o avanço e a concorrência – muito mais que a cooperação/complementação – dos setores privados.

Outro exemplo é o que ocorreu nas áreas de Previdência e Assistência Social, que também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos últimos anos. No caso da previdência, houve grande aumento da cobertura graças à implementação dos regimes de previdência rural e da inclusão de categorias como os trabalhadores domésticos, mas foi limitada a ampliação da cobertura no espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país.

No caso da Assistência Social, embora se constitua em uma área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e *desassistidas* da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo uma forma de evitar crescimentos *explosivos* do gasto social nesta área. Porém, terminam impedindo o acesso aos benefícios de milhares de famílias que, se não se encaixam nas definições legais de insuficiência de renda, certamente também estão vulneráveis aos riscos da pobreza.

No aspecto da gestão e da organização das políticas observou-se que foi bastante presente a partir dos anos 1980 a tensão entre centralização e descentralização das políticas públicas. Nesse sentido, procurou-se verificar como foi a tendência de descentralização em cada área e como ocorreu a introdução ou não de parcerias diversas. Pôde-se perceber um processo profundo de descentralização realizado pelo governo federal que ainda está em curso, destinado principalmente para os municípios, mas onde a necessidade de mais participação dos estados é sempre lembrada.

Quanto aos aspectos relativos ao gasto e às formas de financiamento das políticas sociais, são perceptíveis as mudanças ocorridas no período dos últimos 20 anos. O patamar do gasto social alterou-se sensivelmente. A participação de cada uma das

três esferas de governo também se modificou, ampliando o esforço de municípios e estados no financiamento das políticas sociais, principalmente nas políticas de saúde e educação. A distribuição deste gasto social também mudou: de um lado, a Previdência Social que emerge da Constituição amplia a cobertura e as garantias dos seus benefícios, liderando a crescimento do gasto social; de outro, políticas *recriadas* e fortalecidas pela Constituição, como as áreas de Assistência Social e de trabalho, aumentam sua importância relativa no gasto social, para fazer frente aos seus novos *status* no sistema de políticas sociais brasileiro. Infelizmente, espremidas entre estes dois movimentos de expansão ficaram as áreas de saúde e educação, que crescem com menos velocidade do que outras políticas sociais; e as áreas de saneamento, habitação e urbanismo, que nas últimas décadas sofreram a redução de seu volume de recursos não apenas em termos relativos, mas inclusive em termos absolutos.

Além disso, é importante salientar que um dos grandes desafios colocados atualmente para a política pública no Brasil é combinar crescimento econômico com distribuição de renda. Para fazer frente aos atuais problemas sociais brasileiros, não se pode abrir mão de taxas de crescimento econômico mais elevadas e sustentáveis no tempo. Isso é uma condição necessária para ajudar a encaminhar alguns dos problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, além de poder ajudar na resolução dos problemas fiscais do Estado ao ampliar as possibilidades de arrecadação tributária.

Nesse sentido, mesmo reconhecendo a enorme importância que teve a recente retomada do crescimento econômico para gerar empregos, elevar a formalização no mercado de trabalho e combater a pobreza, não se pode considerar que apenas o crescimento econômico será capaz de trazer o desenvolvimento social (DELGADO; THEODORO, 2005). A relação da política social com o desenvolvimento revela-se ao menos em três enfoques interconectados, mas autônomos: *i*) o dos direitos sociais como *entitlements* – instrumentos que objetivamente propiciam a inclusão social, dotando o cidadão de poderes e capacidades, e protegendo-o dos riscos; *ii*) o da política social como forma de redistribuição da renda e das oportunidades – reduzindo as desigualdades entre famílias e regiões, induzindo investimento produtivo para tal tarefa; e *iii*) o enfoque do gasto social público e seu papel indutor de demanda efetiva e de sentido anticíclico na baixa conjuntura – que foi flagrantemente testado durante a crise econômica no início de 2009.

Observados por esse ângulo, estes pontos qualificam e complicam consideravelmente a lista de tarefas que terá de ser cumprida para que a próxima trajetória de crescimento econômico seja, também, uma trajetória de desenvolvimento social. Pois, se são inequívocos os progressos realizados nas últimas décadas – e a Constituição é o marco mais importante desse processo –, permanecem problemas e lacunas: ainda há muito a fazer para que se consolide o que já que se conquistou, e mais ainda para que se continue avançando nesta direção.

Um modelo de desenvolvimento que incorpore a busca pela igualdade – igualdade de oportunidade, igualdade de capacidades, igualdade de resultados – implica promover o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Nesse sentido, é importante reconhecer e incorporar, como um dos pilares do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento do sistema nacional de políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, 14, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. Assessing the economic policies of president Lula da Silva in Brazil: has fear defeated hope? In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Org.). *Political economy of Latin America: recent economic performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3- 40, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do Estado do bem-estar*. Brasília: MPAS, Cepal, 1989. v. 1.
- BARROS, R. P. *et al.* Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. In: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). *Situação social brasileira: 2007*. Brasília: Ipea, 2009.
- BEHRING, E. B.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BERWANGER, J. L. A previdência rural: um dos grandes avanços da CF-1988. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.
- BIASOTO JR., G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 1, UNICAMP, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação. *Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)*, Campinas, n. 56, NEPP/ UNICAMP, 2004b.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). *Mais Saúde: direito de todos – 2008-2011*. 2. ed. Brasília, 2008 (Série C. Projetos, Programas e Relatórios). Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais\\_saude\\_direitos\\_todos\\_2ed.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direitos_todos_2ed.pdf)>.

CARVALHO, C. E. Dívida pública: um debate necessário. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Manole, Konrad-Adenauer, 2005.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998 (Série Zero à Esquerda).

CASTRO, J. A. *et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).

\_\_\_\_\_. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).

\_\_\_\_\_. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

CASTRO, J.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CINTRA, M. A. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, CEBRAP, 2005.

COIMBRA, M. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. H. *et al. Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

DEDECCA, C. Crescimento, emprego, renda e os desafios para o desenvolvimento. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

DELGADO, G. *et al. Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária*. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.277).

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 409-435.

DRAIBE, S. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: ABREU, J. B. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1990.



\_\_\_\_\_. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: PNUD. Taller Inter Regional. *Protección social en una era insegura: um intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización*. Santiago, Chile, mayo 2002.

DRAIBE, S.; CASTRO, M. H.; AZEREDO, B. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991. Mimeografado.

ERIS, I. *et al.* A distribuição de renda e o Sistema Tributário no Brasil. In: ERIS, C. C. *et al.* *Finanças públicas*. São Paulo: Estudos Econômicos/Fipe, Pioneira, 1983.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, n. 35, p. 73-111, 1995.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 8, Campinas, IE/UNICAMP, 1997.

\_\_\_\_\_. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. *Economia e Sociedade*, Campinas, UNICAMP, n. 13, 1999.

\_\_\_\_\_. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Universidade de Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

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

\_\_\_\_\_. *Gasto social das três esferas de governo: 1995*. Brasília: Ipea, 1998b (Texto para Discussão, n. 598).

FIGUEIREDO, A. C. E.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

LESSA, R. *Poli: Educação, Saúde e Trabalho*, Rio de Janeiro, EPSJV/Fiocruz, ano 1, n. 1, 2008.

LOPREATO, F. L. C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 7, UNICAMP, 2006.

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

MATTOS, F. A. M.; CARDOSO JR., J. C. Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. *Leituras de Economia Política*, Campinas, IE/UNICAMP, n. 7, p. 29-55, jun./dez. 1999.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

NORONHA, J. C.; LEIVCOVITZ, E. AIS-SUDS-SUS: os caminhos do direito à saúde. In: GUIMARÃES, R. E.; TAVARES, R. A. (Org.). *Saúde e sociedade no Brasil: anos 80*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). *Brasil 1987: relatório sobre a situação social do país*. Campinas: NEPP/Unicamp, 1989.

OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. *Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional*. Relatório de observação, n. 1. Brasília: Presidência da República, observatório da equidade, 2009.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. F. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

PELIANO, A. (Org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.248).

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M.; CAMARGO, S. F. *A conta social consolidada: 1980-1990*. Brasília: Ipea, 1992. Mimeografado.

REIS, F. W. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: ABREU, J. B. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1990.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: FGV, 2007.

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

ROCHA, S. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 721).

SAMPAIO, F.; ANDREI, C. Política econômica. In: PORTUGAL JUNIOR, J. G. (Coord.). *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo 1992-1994*. São Paulo: FUNDAP, 1998.

SAMPAIO, P. A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., J. C. *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

SICSÚ, J. Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A + de Lula. In: PAULA, J. A. (Org.). *Economia política da mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Manole, Konrad-Adenauer, 2005.

SILVEIRA, F. G. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SPOSATI, A. Desafios do Sistema de Proteção Social. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, Instituto Polis, ano 2, n. 18, jan. 2009.

TAVARES, R.; MONTEIRO, M. População e condições de vida. In: GUIMARÃES, R.; TAVARES, R. (Org.). *Saúde e sociedade no Brasil: anos 80*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

VIANA, A. L.; MACHADO, C. V. Proteção social em saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, IMS/UERJ, v. 18, n. 4, 2008.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Revan, 1998.

VIANNA, S. T. W. *et al.* Carga tributaria direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, set. 2000 (Texto para Discussão, n. 757).

VEJA, n. 1.039, p. 32-40, 1988. Disponível em: <[www.veja.com.br/acervodigital](http://www.veja.com.br/acervodigital)>.

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

Aben	Associação Brasileira de Enfermagem
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
Abruem	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACS	Agente Comunitário de Saúde
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
AEC	Associação de Educação Católica do Brasil
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Anistia Internacional
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AIPD	Ano Internacional das Pessoas Deficientes
AIS	Ações Integradas de Saúde
Aisa	Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde
AM	Amazonas
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANSEF	Associação Nacional dos Servidores da Polícia Federal
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Amapá
APAC	Autorizações para Procedimento de Alta Complexidade
Arena	Aliança Renovadora Nacional
Atan	Área Técnica de Alimentação e Nutrição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Bahia
BA	Bolsa Alimentação
Bacen	Banco Central do Brasil
BE	Benefício Eventual
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BN	Biblioteca Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
BNH	Banco Nacional da Habitação
BO	Boletim de Ocorrência
Bope	Batalhão de Operações Policiais Especiais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CA	Comunidade Ativa
CACD	Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões

Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CB	Corpo de Bombeiros
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE	Ceará
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CEB	Comunidade Eclesial de Base
Cebas	Certificado Entidade Beneficente de Assistência Social
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Cedeplar	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefam	Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceme	Central de Medicamentos
Cenimar	Centro de Informações da Marinha
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERAC	Centrais Estaduais de Regulação de Alta Complexidade
CERD	Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
CESEC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGRH	Coordenação-Geral de Recursos Humanos

CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Corregedoria-Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIE	Centro de Informações do Exército
CIM	Centro de Integração da Mulher
Cipa	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
Cisa	Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CJF	Conselho da Justiça Federal
Claves	Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMB	Confederação das Misericórdias do Brasil
CMM	Conferência Mundial da Mulher
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial
CNCDO	Centrais de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos
CNDA	Conselho Nacional de Direitos Autorais
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEC	Campanha Nacional das Escolas da Comunidade
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIM	Conselho Nacional de Incorporação de Medicamentos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNNCDO	Central Nacional de Notificação, Captação e Doação de Órgãos
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade
CNRS	Comissão Nacional da Reforma Sanitária
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNS	Curso Normal Superior
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNSS	Conselho Nacional do Serviço Social
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Codi	Centro de Operações de Defesa Interna
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Concine	Conselho Nacional de Cinema
CONED	Congresso Nacional de Educação
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
Consan	Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



CONSEP	Conselho Estadual de Segurança Pública
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
Coter	Comando de Operações Terrestres
CP	Conselho Pleno
CP	Código Penal
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPI da Terra	Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Código Penal Militar
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CPPM	Código de Processo Penal Militar
CPR	Cédula de Produto Rural
CPR-Doação	Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea
CPR-Estoque	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CREDUC	Crédito Educativo
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CTI	Centro de Tratamento Intensivo
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTV	Comissão Teotônio Vilela
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVCM	Combate à Violência contra as Mulheres
DAD	Departamento de Apoio à Descentralização

DARF	Documento de Arrecadação da Receita Federal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDA	Doença Diarreica Aguda
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres
DEM	Democratas
DESC	Direitos Econômicos Sociais e Culturais
DF	Distrito Federal
DFID	Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socio-econômicos
Disoc	Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DMPS	Departamento de Medicina Preventiva e Social
DOI	Departamento de Operações Internas
DOPS	Delegacia de Ordem Política e Social
DOU	Diário Oficial da União
DPT	Difteria, Coqueluche e Tétano
DPU	Defensoria Pública da União
DRE	Desvinculação de Recursos para os Estados
DRU	Desvinculação de Recursos da União
DSEI	Distrito Sanitário Especial Indígena
DST	Doença Sexualmente Transmissível
DSST	Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DVS	Destaque de Votação em Separado
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada

EJA	Educação de Jovens e Adultos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embratur	Empresa Brasileira de Turismo
EME	Estado-Maior do Exército
EMG	Estado-Maior Geral
EMSI	Equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENAMAT	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho
Enapan	Encontro Nacional de Parlamentares Negros
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENS	Escola Normal Superior
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EPU	Encargos Previdenciários da União
ES	Espírito Santo
ESB	Equipe de Saúde Bucal
ESF	Equipe de Saúde da Família
ESG	Escola Superior de Guerra
FAESP	Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Fasubra	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBH	Federação Brasileira dos Hospitais
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FBPF	Federação Brasileira para o Progresso Feminino
FCB	Fundação do Cinema Brasileiro
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FCM	Faculdade de Ciências Médicas
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
Feas	Fundo Estadual de Assistência Social

Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
Febraban	Federação Brasileira dos Bancos
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FENAFISC	Federação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública
FNM	Federação Nacional dos Médicos
FNP	Fundação Nacional Palmares
FNPS	Fórum Nacional da Previdência Social
FNS	Fundo Nacional da Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FSESP	Fundação Serviço de Saúde Pública
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Fundacen	Fundação de Artes Cênicas

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FUNSAT	Fundação Social do Trabalho
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
Getam	Grupo Especial Tático Móvel
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia – Tocantins
GFIP	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GO	Goiás
GPAE	Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais
GPS	Gasto Público Social
GSE	Grupamento de Socorro de Emergência
GSF	Gasto Social Federal
GT	Grupo de Trabalho
GTDEO	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTRPS	Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social
GUT	Grau de Utilização da Terra
HAART	Terapia Antirretroviral Altamente Ativa
HEM	Habilitação Específica para o Magistério
HumanizaSUS	Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
Iapas	Instituto de Administração da Previdência Social
Iapi	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAC	Instituto Brasileiro Arte e Cultura
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
Ibram	Instituto Brasileiro de Museus
ICCN	Incentivo de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre a Exportação
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGE	Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal
IGP	Índice Geral de Preços
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IGPM	Inspetoria-Geral das Polícias Militares
IHG	Instituto Histórico e Geográfico
II	Índice sobre Importações de Produtos Estrangeiros
ILANUD	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
IML	Instituto Médico Legal
Inacen	Instituto Nacional de Artes Cênicas
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INC	Instituto Nacional do Cinema
Ince	Instituto Nacional do Cinema Educativo
Incrá	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INL	Instituto Nacional do Livro
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Inspir	Instituto Interamericano pela Igualdade Racial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Inter	Instituto Jurídico das Terras Rurais
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Ipase	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores dos Estados
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEC	Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPM	Inquérito Policial Militar
IR	Imposto de Renda
IRA	Infecção Respiratória Aguda
IRBR	Instituto Rio Branco
Irfam	Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISE	Institutos Superiores de Educação
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISP	Instituto de Segurança Pública
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSP	International Social Survey Programme
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
IVA-F	Imposto sobre Valor Agregado Federal
Jecrim	Juizados Especiais Criminais
JME	Justiça Militar Estadual
JT	Justiça do Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LO	Lei Orgânica
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAS	Ministério da Assistência Social
Master	Movimento dos Agricultores Sem-Terra
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
Mesa	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MG	Minas Gerais
MinC	Ministério da Cultura
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMDS	Movimento da Mulher Democrática Social
MNBA	Museu Nacional de Belas Artes
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medida Provisória



MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MT	Mato Grosso
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
MUP	Movimento de Unidade Popular
Naem	Núcleo de Acompanhamento dos Estados e Municípios
NEV	Núcleo de Estudos da Violência
NINSOC	Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Noas	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
Oban	Operação Bandeirantes
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONA	Organização Nacional de Acreditação
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana da Saúde
OS	Organização Social
PA	Pará
PA	Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Piso Assistencial Básico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
Pair	Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PB	Paraíba
PBF	Programa Bolsa Família
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PC	Polícia Civil
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCC	Primeiro Comando da Capital
PcD	Pessoa com Deficiência
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDC	Partido Democrata Cristão
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRI	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS	Partido Democrático Social
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PE	Pernambuco
PEA	População Economicamente Ativa
Peas	Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PFST	Programa de Formação em Saúde e Trabalho
PGRM	Programas de Garantia de Renda Mínima
PIA	População em Idade Ativa
PIAPS	Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIASS	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais
PIN	Programa de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PJ	Polícia Judiciária
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLR	Participação nos Lucros ou Resultados
PLS	Projeto de Lei do Senado
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMS	Pesquisa Mundial de Saúde
PN DST/AIDS	Programa Nacional de DST/AIDS

PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBB	Programa de Nutrição Brasil – Banco Mundial
PNBE	Programa Nacional de Bolsa Escola
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDS	Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PNPD	Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
POI	Programação e Orçamentação Integrada
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polocentro	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
PPA	Plano de Pronta Ação
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPP	Paridade do Poder de Compra

PPS	Partido Popular Socialista
PR	Paraná
PrevSaúde	Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Proar	Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco
Procanor	Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
Procera	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
Prodasen	Secretaria Especial de Informática do Senado
Prodea	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Prodecer	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
Profae	Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pró-Leitura	Fundação Nacional Pró-Leitura
Proler	Programa Nacional de Incentivo à Leitura
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF M	Programa de Fortalecimento da Infraestrutura e Serviços Municipais
Pronaica	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
ProRural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
ProUni	Programa Universidade para Todos
Provale	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSB	Proteção Social Básica

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSF	Programa Saúde da Família
PSM	Programa de Suplementação Alimentar
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPS	Plano Simplificado de Previdência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUA	Pacto de Unidade e Ação
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJ	Rio de Janeiro
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RO	Rondônia
Rotas	Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
Sabren	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
SAC	Serviços de Ação Continuada
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço da Assistência ao Menor
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SC	Santa Catarina
SDM	Coordenadoria Geral de Monitoração e Controle
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SE	Secretaria Executiva
Seade	Sistema Estadual de Análises de Dados
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Sedim	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seplan	Secretaria de Planejamento
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira

Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIM	Sistema de Informações de Mortalidade
Simplex	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
Sinpra	Sistema Nacional de Cadastro para o Programa de Reforma Agrária
SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIRH	Sistema de Informações sobre Recursos Humanos
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
Sivam	Sistema de Vigilância da Amazônia
SM	Salário Mínimo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNBP	Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNT	Sistema Nacional de Transplantes
SP	São Paulo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SPS	Secretaria de Previdência Social
SRB	Sociedade Rural Brasileira



SSN	Servizio Sanitario Nazionale
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Sucam	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDS	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
Supra	Superintendência de Reforma Agrária
Sursis	Suspensão Condicional da Pena
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
SVS	Sistema de Vigilância em Saúde
TCG	Termos de Compromisso de Gestão
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TDA	Título da Dívida Agrária
TEN	Teatro Experimental do Negro
TJ	Tribunal de Justiça
TME	Taxa de Mortalidade Específica
TMI	Taxa de Mortalidade na Infância
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAB	Universidade Aberta do Brasil
Ubes	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UDN	União Democrática Nacional
UDR	União Democrática Ruralista
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade da Federação

ULTAB	União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Uniafro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
USP	Universidade de São Paulo
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Njobs Comunicação**

##### **Coordenação**

Cida Taboza  
Jane Fagundes  
Fábio Oki

##### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira  
Cindy Nagel Moura de Souza  
Clícia Silveira Rodrigues  
Cristiana de Sousa da Silva  
Danúzia Maria Queiroz  
Lizandra Deusdará Felipe  
Luanna Ferreira da Silva  
Regina Marta de Aguiar  
Olavo Mesquita de Carvalho

##### **Editoração Eletrônica**

Andrey Tomimatsu  
Danilo Tavares

##### **Capa**

Fábio Oki

##### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3315 5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Njobs Comunicação**

##### **Coordenação**

Cida Taboza  
Jane Fagundes  
Fábio Oki

##### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira  
Cindy Nagel Moura de Souza  
Clícia Silveira Rodrigues  
Cristiana de Sousa da Silva  
Danúzia Maria Queiroz  
Lizandra Deusdará Felipe  
Luanna Ferreira da Silva  
Regina Marta de Aguiar  
Olavo Mesquita de Carvalho

##### **Editoração Eletrônica**

Andrey Tomimatsu  
Danilo Tavares

##### **Capa**

Fábio Oki

##### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3315 5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





Ipea - Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos



ISSN 1518428-5

