

Dilemas da coesão social

O momento atual, em que se inicia o segundo governo do Lula, é oportuno para refletir sobre a necessidade de transformar a articulação perversa entre políticas econômicas e sociais em um novo ciclo virtuoso. As políticas sociais têm sofrido restrições orçamentárias que impedem sua universalização e comprometem sua qualidade. Além disso, a seguridade social segue tendo como fonte precípua de financiamento a folha salarial. Em uma economia na qual apenas 45% dos trabalhadores contribuem para a previdência social, seguir com o critério de contribuição individual para o acesso aos benefícios é decretar a permanência da exclusão. Somente com o rompimento frente aos modelos tradicionais de políticas sociais, desvinculando os benefícios das contribuições e custeando-os com recursos solidários oriundos de taxas aplicadas aos setores mais lucrativos, poderão ser geradas condições de enfrentamento dos problemas que ameaçam a sociedade brasileira.

SONIA FLEURY

■ Introdução

O ciclo virtuoso do capitalismo nas economias industrializadas combinou crescimento econômico com distribuição por meio de um conjunto de políticas públicas que resultaram no que se denominou Estado do Bem-Estar Social. Estas políticas asseguravam, por um lado, o crescimento da demanda e a estabilidade política, como efeitos das medidas redistributivas, e, por outro

Sonia Fleury: professora da Fundação Getúlio Vargas, é presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes). Foi membro do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social até 2007.
Palavras-chave: política econômica, coesão social, seguridade social, Brasil.

lado, socializaram os custos de produção da força de trabalho por meio de tributos e contribuições sociais.

Mais recentemente, a dinâmica de acumulação do capital dissociou-se das medidas de satisfação das demandas sociais, de tal forma que a articulação entre a política econômica e as políticas sociais parece ser cada vez mais improvável, em especial nos países em desenvolvimento, cuja integração a uma economia globalizada impõe parâmetros econômicos incompatíveis com a necessidade de inclusão social e governabilidade democrática.

Na verdade, ao invés de uma dissociação entre a dinâmica econômica e a social, o que vemos é uma rearticulação não virtuosa, na qual a lógica da acumulação avança e passa a determinar o próprio formato das políticas sociais, como é o caso da privatização e mercantilização dos serviços sociais, como ocorre na área educacional e de cuidados de saúde e da sua financeirização por meio da expansão dos seguros privados de previdência e saúde.

Os impactos desta transformação são de grande monta e podem ser apontados:

- a individualização dos riscos, afetando sejam aqueles que podem obter sua proteção no mercado de bens e seguros, sejam os pobres que recorrem às políticas públicas. Em ambos os casos, os riscos são vistos sob uma ótica individual, esgarçando os mecanismos solidários de integração e coesão social representados pelas políticas sociais universais. Neste sentido, produz-se uma fratura entre os grupos de classe média, incluindo os operários com maiores salários, e a população que se movimenta na economia da informalidade e da falta de direitos de cidadania, cujas consequências políticas serão duradouras e desestabilizadoras das incipientes democracias alcançadas;

- a redução do papel do Estado e do seu âmbito de atuação, de forma a focalizar seus poucos recursos em projetos que atendam à população considerada mais vulnerável, visando à redução da pobreza e da desigualdade. Por um lado, esta postura representou um avanço no sentido de introduzir o tema da pobreza na agenda pública e a cultura administrativa de projetos, seleção e avaliação no âmbito das políticas assistenciais, tradicionalmente reservadas ao voluntariado e ao clientelismo. Por outro lado, a sofisticação crescente dos instrumentos de focalização não foi capaz de fazer frente à realidade acachapante de sociedades nas quais a pobreza atinge ao redor de metade de sua população, tornando os programas implementados inócuos para transformar esta realidade;

- a dependência do Estado de financiamentos externos para projetos sociais, cujos recursos são intermediados por agências internacionais de cooperação sediadas nos países, executados por profissionais que não se incorporam às carreiras públicas. Este mecanismo triangular termina por substituir a lógica do planejamento e formulação de políticas sociais por uma lógica fragmentada por projetos, reduzindo a inteligência estatal e gerando uma enorme desorganização no funcionamento da máquina pública, na estrutura e funcionamento dos cargos e carreiras. Na maioria das vezes, este processo implica uma recentralização de políticas sociais que haviam sido descentralizadas para os níveis subnacionais, em decorrência do processo de democratização e fortalecimento do poder local.

- a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável, que assegure uma inserção vantajosa e soberana na economia globalizada, permitindo superar o subdesenvolvimento definido como «a permanência de graus importantes de subordinação internacional no plano monetário-financeiro, de baixa capacidade endógena de inovação tecnológica, de heterogeneidade estrutural nos planos produtivo, regional e social, de disparidade na distribuição da renda e da riqueza, de desemprego estrutural» (Braga).

Este padrão identificado como neoliberal implantou-se, em diferentes graus, em todos os países da América Latina a partir dos anos 90 e, só agora, começa a sofrer derrotas ideológicas e políticas, ainda que permaneça, em grande parte, como modelo para as políticas públicas. O caso do Brasil é interessante por sua trajetória de transição à democracia na década de 80, que permitiu a construção de um arcabouço legal e institucional para as políticas sociais universais cuja resistência às tentativas de alteração mais radical nos anos 90 terminou por buscar compatibilizar uma seguridade social universal com políticas focalizadas de combate à pobreza. No entanto, a capacidade das políticas sociais de enfrentar a situação de desigualdade extremada e persistente no país não tem tido os resultados esperados, na medida em que a política econômica dificultou a expansão da inclusão social e do crescimento econômico.

O momento atual, em que se inicia o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a perspectiva de um plano de investimentos públicos, é oportuno para se refletir sobre a necessidade de transformar a rearticulação perversa entre políticas econômicas e sociais em um novo ciclo virtuoso, que permita a superação dos entraves ao desenvolvimento sustentável.

■ **Seguridade social inconclusa**

O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Sua transformação foi parte da luta pela redemocratização do país.

O resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia, convergindo para ele movimentos de natureza diversa. Este processo intensifica-se na década de 80 através do surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição, e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário.

O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais ■

Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

A Constituição de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao integrar saúde, previdência e assistência na seguridade social, e introduzir a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania. O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nestas áreas, uma perspectiva publicista de gestão governo/sociedade e um arranjo organizacional descentralizado.

Este novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão participativa, democrática e descentralizada em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar.

A originalidade da seguridade social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo. A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de

Procurou-se reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica, por meio da diversificação das fontes de financiamento ■

financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental.

Com relação ao financiamento, procurou-se reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica,

por meio da diversificação das fontes de financiamento, estabelecendo que «a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta

e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das contribuições sociais: I) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II) – dos trabalhadores; III) sobre a receita de concursos de prognósticos» (art. 195).

A concretização deste modelo se realizaria com a criação do Orçamento da Seguridade Social, modalidade de integração de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. No entanto, ao não estabelecer o modo de operação deste mecanismo, permitiu que, quase imediatamente, houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei, reservando à Previdência, que era a arrecadadora das contribuições, o maior volume de recursos proveniente de da folha de salários.

O novo formato organizacional das políticas sociais inaugurou-se com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) descentralizado e participativo. O processo de descentralização foi conduzido de forma progressiva, transferindo responsabilidades e recursos aos municípios na medida em que eles aderissem à proposta do nível central e demonstrassem o cumprimento de exigências técnicas e políticas consideradas imprescindíveis para a implantação do sistema. Este processo gerou uma busca, por parte dos municípios, de capacitação sem precedentes na história do país.

O processo de discriminação de funções por níveis governamentais, acompanhado da descentralização dos recursos financeiros para fundos em cada um destes níveis, não tem ocorrido sem fortes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, como era de se esperar. No entanto, o mais importante no desenho do sistema foi supor a inevitabilidade dos conflitos e gerar espaços institucionais de negociação entre estados e municípios (Comissões bipartites) e entre União, estados e municípios (Comissões tripartites). Nestes espaços são negociados e pactuados normas e critérios para alocação de recursos, estratégias de implementação de políticas e programas, etc. De forma espontânea, foram surgindo acordos intermunicipais que permitem o funcionamento em rede na prestação dos serviços, coordenando demandas e ofertas entre municípios vizinhos.

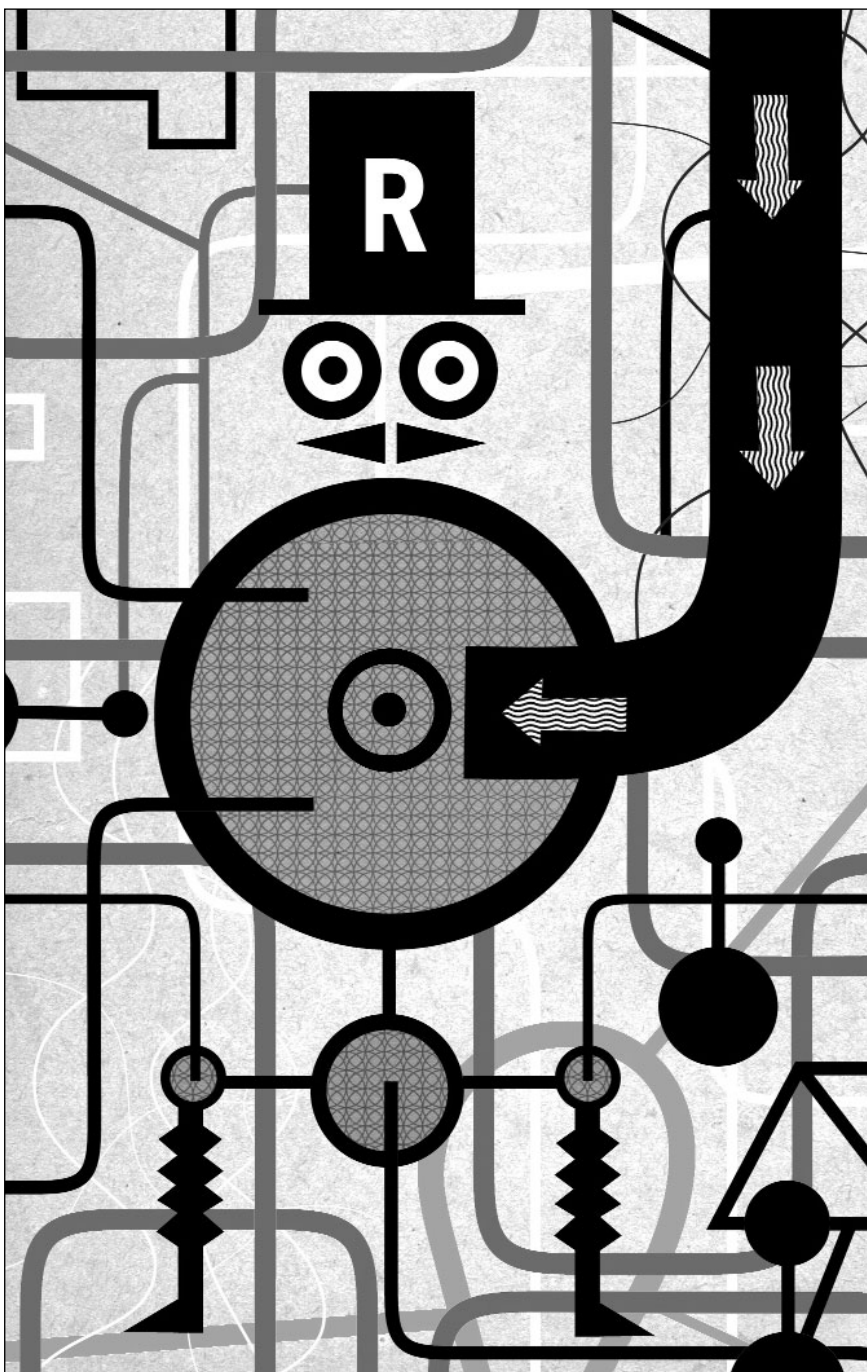
O controle social se exerce por meio de Conselhos existentes em cada um dos níveis governamentais, nos quais é assegurada a participação paritária entre governo e sociedade civil (englobando usuários, provedores, sindicatos,

conselhos profissionais, etc). Trata-se, portanto, da introdução de um instrumento da democracia deliberativa e da co-gestão compartilhada pelo Estado e pela sociedade. Apesar dos problemas envolvidos no funcionamento dos Conselhos, com as tentativas de sua captura pelos grupos corporativos e da disputa de poder que se estabelece entre as Comissões e os Conselhos, certo é que eles se consolidaram como desenho institucional das políticas sociais, ampliando desta forma a esfera pública e permitindo o exercício da cidadania. Além dos Conselhos, a participação ocorre por meio das Conferências setoriais, em um processo de discussão ascendente, do nível local ao regional e depois ao nível nacional, com escolha de delegados que participam da aprovação das teses, representando governo e sociedade. O processo culmina com a Conferência nacional, onde se chega a uma carta com as diretrizes da política, acordada desde as bases. Como não tem poder deliberativo vinculante, o processo das Conferências funciona como formador da política e das identidades e projetos consensuados, de tal forma que preserva o espaço da política como um espaço de mobilização e negociação.

Este desenho institucional dos sistemas de políticas sociais vem funcionando desde o final da década de 80, de forma contraditória, polêmica e dinâmica. Hoje, já está consolidado em muitas áreas de políticas sociais. Apesar das dificuldades, trata-se de um processo que se enraíza e será dificilmente revertido, dado o nível de comprometimento dos atores sociais envolvidos. Malgrado a desigual distribuição de informações e poder entre atores envolvidos, trata-se de um processo de expansão da cidadania que tem um forte conteúdo pedagógico e de democratização das relações de poder. A emergência de novas organizações, como aquelas que congregam os secretários municipais ou usuários dos sistemas, demonstram as potencialidades e capacidades deste projeto democrático.

O arcabouço legal da seguridade social seria completado com a promulgação das leis orgânicas, que definiriam as condições concretas pelas quais estes princípios constitucionais e diretivas organizacionais se iriam materializar em cada setor. No entanto, a correlação de forças que favorecera a construção deste modelo constitucional havia mudado e a promulgação das leis orgânicas só foi possível graças à rearticulação das forças reformistas, para pressionar e negociar com governos de orientação centralizadora e liberal.

Na década de 90, em toda a América Latina, e em particular no Brasil, vivia-se uma grave crise econômica, cujo diagnóstico apontava como causa central o elevado endividamento público. Uma agenda de reformas – que incluiu a privatização do patrimônio do Estado e a reforma administrativa, introduzindo



práticas gerenciais oriundas dos negócios privados e a retirada do Estado da provisão de serviços – foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado.

Na década de 90, a orientação predominante preconizava a substituição de modelos corporativos ou universais de proteção social por modelos de seguro privado, reduzindo o gasto público e repassando estas funções ao mercado ■

A hegemonia deste discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal, foi o marco para os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade. A orientação predominante preconizava a substituição de modelos corporativos ou universais de proteção social por modelos de seguro privado, reduzindo o gasto público e repassando estas funções ao mercado. O Estado deveria focalizar suas ações nos

pobres e indigentes, mobilizando recursos voluntários de indivíduos, organizações e empresas em ações assistenciais, em programas de ativação da cidadania.

A regulamentação da seguridade social foi bastante conflituosa, sendo as leis orgânicas da área de seguridade social promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo original. Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social.

A seguridade social, como princípio reitor da proteção social consagrado na Constituição, não foi concluída organizacionalmente, financeiramente, ou em relação ao padrão de benefícios e à cobertura. No entanto, segue como princípio norteador dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública, na defesa dos direitos sociais universais, tendo demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas mais adversas.

■ Seguridade social em disputa

A agenda liberal que predomina a partir dos anos 90 esteve voltada para a estabilização monetária e o ajuste fiscal, utilizando-se do incremento da taxa de

juros como mecanismo de atração de capitais. Neste contexto, a previdência social passa a ser vista como a grande vilã e responsável pelo déficit fiscal do Estado, devendo ser reformulada. A receita dos organismos internacionais para uma reforma estrutural da previdência social, liberando o Estado das obrigações com aposentadorias e pensões e favorecendo o crescimento de um mercado de seguros, colocou-se como imprescindível.

Duas reformas foram realizadas, uma delas no governo Fernando Henrique Cardoso e outra no governo Lula, tendo sido a primeira relativa à previdência dos empregados do setor privado ou regime geral da previdência, e a segunda referente aos servidores públicos. Em nenhum dos dois casos houve uma mudança estrutural. Ambas as reformas foram mais bem medidas de ajuste, que objetivaram dar um tratamento fiscal às políticas sociais, omitindo totalmente o conceito de seguridade social, constitucionalizando a separação funcional das receitas, concentrando-se no estabelecimento mecanismos mais restritivos para obtenção de benefícios, definindo tetos para os benefícios e criando uma previdência complementar privada.

Apesar de que ambas as reformas tenham sido efetivadas sob a alegação do desequilíbrio financeiro da previdência, os governos mantiveram um recurso, criado em 1994, como parte do Plano Real de estabilização da moeda, que consiste na chamada «flexibilização» de recursos constitucionalmente destinados às áreas sociais (atualmente chamado Desvinculação das Receitas da União, DRU). Por meio da DRU, o governo central pode retirar, a cada ano, 20% dos recursos que a Constituição destinou para estas áreas para honrar outros compromissos, como o pagamento dos juros da dívida.

A ausência de transparência no Orçamento da Seguridade Social foi sistematicamente denunciada pela Associação Nacional dos Fiscais da Previdência Social (Anfip), cujos relatórios demonstravam que haveria superávit não fosse o desvio de cerca de 50% do total de contribuições sociais de suas finalidades constitucionais. Ainda que a previdência dos empregados do setor privado fosse deficitária, tal fato se explicaria pela não implementação do Orçamento da Seguridade Social, pelo desvio de recursos sociais e pela existência de encargos e subsídios que não podem ser considerados como políticas previdenciárias, por exemplo a desoneração das contribuições de alguns setores concedida pelo governo. Só em 2007 o governo passa a aceitar esta última argumentação, com uma mudança contábil

que atribuiu tais gastos como de responsabilidade do orçamento fiscal, o que reduziu o déficit previdenciário. No entanto, o governo ainda segue empenhado em renovar a DRU, cuja vigência termina em 2007, por um novo e mais longo período.

A convocação de um Fórum de Reforma da Previdência para elaborar uma proposta de largo prazo, que não afete aqueles que estão atualmente no mercado e cujos representantes poderiam, por conseguinte, exercer seu poder de veto, foi a saída que o governo encontrou para tratar o tema. Como o gasto com benefícios do Regime Geral de Previdência alcançou 8,1% do PIB em 2005, e as contribuições sobre a folha salarial representaram 5,6% no período, o governo busca uma solução para, a médio e longo prazos, reduzir este diferencial (Serra/Afonso). Mesmo se considerarmos a existência desta brecha, é necessário ter em conta que a seguridade social como um todo apresentou um superávit de R\$ 24,8 bilhões (Anfip 2006), ainda depois de descontados os recursos retirados pela DRU, que, se mantidos no Orçamento da Seguridade Social, elevariam o valor deste superávit para R\$ 42, 53 bilhões.

No entanto, o predomínio da lógica fiscal no tratamento da questão previdenciária preocupa pelas constantes ameaças de retirada dos benefícios de aposentadorias e pensões dos trabalhadores rurais atribuindo a condição deficitária da previdência aos seus problemas financeiros. Também persistem ameaças de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, conforme estabelecido pela Constituição, sob alegação de que isto gera déficit previdenciário, que é um fardo insuportável para os governos municipais, além do que o salário mínimo vem subindo acima da inflação (o crescimento real do salário mínimo foi de 94% entre 1995 e 2006, um crescimento real de quase 10% só em 2005, segundo Neri 2007).

Considerando-se que o piso previdenciário de um salário mínimo representa um total de 67% dos benefícios pagos pela previdência, e que os benefícios assistenciais pagos pela previdência foram concedidos em 2005 a 2.775.740 pessoas, podemos imaginar o impacto negativo desta proposta.

No campo das políticas assistenciais, desde os anos 90, houve também ruptura com o modelo constitucional, materializado na estrutura descentralizada e participativa regulamentada pela legislação ordinária, com a criação de programas vinculados à Presidência da República, que introduziram a perspectiva de tratar a assistência fora dos marcos da seguridade

social. Tais programas, focalizados e de eficácia duvidosa, passaram a ser identificados como marcas políticas dos governos, desvinculando os benefícios assistenciais da condição de cidadania.

A consolidação das diretrizes constitucionais no campo assistencial encontrou-se com um movimento social de grande expressão nacional (Movimento pela Ética na Política), por meio do qual a sociedade civil cobrava do governo a implantação de um programa de segurança alimentar para combate à fome e à miséria. A partir desta mobilização social, o tema da fome foi introduzido na agenda pública, tendo sido criados os programas Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique, e Fome Zero, no governo Lula.

Os dois programas diferem em relação ao papel do Estado, sendo no primeiro caso visto como um articulador e mobilizador de recursos governamentais, do voluntariado e das organizações não governamentais, enquanto o segundo assume a política assistencial como política pública, resgatando o papel reitor do Estado neste campo. No entanto, são similares por se tratarem de programas focalizados, centralizados e dissociados da institucionalidade que se criara para a área assistencial. As duas estruturas institucionais seguiram em paralelo durante vários anos, chegando a constituir-se, no início do governo atual, em dois ministérios distintos, gerando áreas de atrito e superposição entre as duas esferas de ação governamental. Só recentemente houve a unificação destas instituições com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, o que deve permitir um fortalecimento da institucionalidade na área assistencial. A partir de então, tem início um processo consistente de fortalecimento institucional da área assistencial, com a criação do SUS, que segue um modelo de articulação com os municípios e participação da sociedade, buscando inserir concretamente a assistência como direito de cidadania.

No entanto, as restrições seguem ocorrendo, como por meio da definição de critérios tão restritivos para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que impedem a maioria dos necessitados de obter o benefício. A idade para requerer este benefício é de no mínimo 65 anos (era antes de 70,

O tema da fome foi introduzido na agenda pública, tendo sido criados os programas Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique, e Fome Zero, no governo Lula ■

depois de 67 e em 2003 foi reduzida para 65) e a renda *per capita* não pode ultrapassar um quarto do salário mínimo, quando todos os demais programas de transferência de rendas do governo exigem renda de meio salário mínimo. A definição de incapacidade para trabalhar, no caso dos deficientes, também é extremamente restritiva.

Para além das diferenças de estratégias, os beneficiários dos programas assistenciais que podemos chamar de universais (ainda que seletivos) como o BPC, e os beneficiários dos programas focalizados, como o Bolsa-Família, são diferenciados também em relação a sua condição de cidadania. Enquanto os beneficiários do BPC usufruem um direito decorrente da sua condição de necessidade e de cidadania, os beneficiários dos programas focalizados recebem os benefícios como prioridades de programas de governos e, por conseguinte, muito mais vulneráveis às mudanças políticas.

Os beneficiários dos programas focalizados recebem os benefícios como prioridades de programas de governos e, por conseguinte, muito mais vulneráveis às mudanças políticas ■

O aumento da cobertura dos programas previdenciários e assistenciais de transferência de renda tem tido um impacto significativo sobre a redução da pobreza e das desigualdades. O Brasil tem hoje 55,9 milhões de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza. No entanto, sem os benefícios previdenciários e assistenciais, pagos a 21 milhões de pessoas,

o total de pobres, segundo dados do Ministério da Previdência Social, subiria para 76,9 milhões de pessoas. Em relação aos programas de transferência de renda, estudos do IPEA (2007) concluem que o BPC tem maior impacto na redução da pobreza do que o benefício do Bolsa-Família, que atinge 11,1 milhões de famílias.

No entanto, ainda temos hoje 32,1 milhões de trabalhadores sem proteção da previdência social, sendo 28,8 milhões na faixa etária de 16 a 59 anos, ou seja, na fase produtiva. Isto indica que a exclusão previdenciária está associada à inserção do trabalhador no mercado informal de trabalho. Já quando se considera a população de mais de 60 anos, 82% das pessoas estão protegidas, restando 3,3 milhões de idosos desprotegidos.

A desigualdade, medida pelo índice de Gini, também foi reduzida, tendo variado entre 0,583 em 1992, atingindo 0,602 em 1996, e reduzindo-se

progressivamente para 0,572 em 2004, voltando a subir levemente para 0,568 em 2005 (Neri).

No caso da política de saúde, onde o movimento social sempre foi mais organizado, houve maior resistência a uma contra-reforma nos anos 90, rejeitando-se qualquer perspectiva recomendada pelas agências internacionais de realizar uma mudança estrutural que alterasse os princípios da universalização, do direito à saúde e do dever do Estado em garanti-lo, estabelecidos pela Constituição de 1988. Se bem a coalizão política que sustentou a defesa da reforma sanitária tenha sido forte suficiente para institucionalizar o SUS, não o foi para definir as condições necessárias para o seu financiamento.

Só com a aprovação da Emenda Constitucional 29 (EC 29), em 2000, foi assegurada uma fonte de financiamento para a saúde, definindo critérios para o financiamento nos três níveis de governo. No entanto, embora o gasto público em saúde venha aumentando desde a aprovação deste mecanismo regular de financiamento, situando-se, hoje, em 3,6% do PIB, grande parte deste volume de recursos vem sendo aportada pelos governos municipais e estaduais, cuja participação tem sido crescente no conjunto do financiamento da saúde. A redução da participação da esfera federal no financiamento da saúde, como reflexo das políticas de contenção do gasto público, foi acentuada, caindo de 60,7% para 49,6% entre 1995 e 2004. Os estados e municípios aumentaram sua participação de 39,3% para 50,5% no mesmo período. Mesmo com a aprovação da EC 29, os recursos destinados à saúde seguem sendo utilizados pelos governos para outras finalidades, já que até hoje esta emenda constitucional não foi regulamentada; o que permite que o governo coloque no orçamento da saúde várias de suas outras prioridades.

O persistente problema de financiamento do setor saúde comprometeu a qualidade dos serviços e reprimiu a demanda durante estes anos. Como consequência, os setores médios buscaram fugir do sistema público por meio da filiação a seguros e planos privados de saúde, expandindo o até então incipiente setor de saúde suplementar, que hoje cobre cerca de 25% da população. Mesmo sendo sistemas independentes, os usuários dos planos e seguros são beneficiados pela dedução de suas contribuições no Imposto de Renda e utilizam o SUS para prevenção, emergências e serviços de alta complexidade pelos quais os seguradores se recusam a ressarcir o sistema público, sob a alegação do direito universal.

Da mesma forma, houve uma crescente judicialização da política de saúde, na medida em que a justiça passou a determinar a concessão de benefícios como medicamentos e tratamentos especiais, altamente custosos ao sistema, quando acionada por pacientes que os demandam.

Mesmo com todas as dificuldades apontadas, a atenção à saúde no SUS mostra números expressivos, sendo realizados a cada ano 12 milhões de internações, 170 milhões de consultas médicas, dois milhões de partos, 15.000 transplantes de órgãos. Além disso, são reconhecidos os esforços governamentais no desenvolvimento de programas de imunizações, de DST/AIDS, controle do tabagismo, reforma psiquiátrica e saúde da família. A predominância de um modelo de atenção curativo, financiado com base na produção de serviços, tem sido questionada, e a introdução de programas seletivos de saúde da

A predominância de um modelo de atenção curativo, financiado com base na produção de serviços, tem sido questionada, e a introdução de programas seletivos de saúde da família e formas de pagamento *per capita* para atenção básica (PAB) procuram reverter esta tendência ■

família e formas de pagamento *per capita* para atenção básica (PAB) procuram reverter esta tendência. No entanto, ao aumentar o acesso no nível básico ocorreu um estrangulamento da demanda nos níveis de maior complexidade, que requerem maiores investimentos e melhoria nas condições de gestão.

O perfil de morbimortalidade mostra, no entanto, que o país apresenta resultados muito aquém da sua capacidade, quando comparado com outros países com crescimento econômico similar ou mais baixo, revelando a convivência de problemas decorrentes da falta de acesso ou baixa qualidade da atenção, como em relação às elevadas taxas de mortalidade infantil e materna, além de problemas típicos de sociedades mais desenvolvidas como a crescente elevação da taxa de mortalidade por doenças não transmissíveis e da taxa de mortalidade por acidentes e violência.

Na área de educação, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), ficou clara a prioridade de garantia da oferta do ensino fundamental obrigatório, para o que se requeria retomar e aprofundar o processo de descentralização, com a redefinição do papel do Ministério de Educação como coordenador das políticas nacionais, deixando a cargo dos governos estaduais e municipais a sua execução.

As políticas educacionais assumiram um enfoque centrado na busca de um novo padrão de equidade com vista a universalizar o acesso ao ensino fundamental. Também foram introduzidos instrumentos de avaliação da qualidade e desempenho. Para viabilizar o novo desenho e articulação institucional, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef), que vincula a descentralização do ensino fundamental e a divisão de encargos entre estados e municípios à redistribuição dos recursos, com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino, garantindo um valor mínimo por aluno.

No prazo de uma década, houve um aumento de mais de 50% da proporção de pessoas com 10 anos ou mais de estudo (IPEA 2005), uma queda de 33% na taxa de analfabetismo e foi possível incluir 97% das crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental. No entanto, ainda persistem graves deficiências nesta área, sendo as principais o elevado índice de analfabetismo (sobretudo entre adultos e idosos), a baixa escolaridade média da população, o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios e a extremamente baixa qualidade do ensino básico (IPEA 2005). Além disso, são grandes as diferenças regionais e raciais. Por exemplo, a taxa de analfabetismo entre os negros é de 12,9% nas áreas urbanas, contra 5,7% entre os brancos (IPEA 2005).

Apesar da existência do fundo de financiamento, as restrições orçamentárias no governo federal terminaram por reduzir sua participação, que caiu de 3,2% em 1998 para 2,3% em 2002 (IPEA 2007). Recentemente, o governo aprovou a extensão do fundo de financiamento do ensino elementar para todo o ciclo do ensino básico (Fundeb), o que permitirá ampliar progressivamente a obrigatoriedade do ensino fundamental aos demais níveis que compreendem a Educação Básica, sendo que a União deverá assumir maior responsabilidade no financiamento deste ciclo educacional ampliado.

Outra linha de ação atual é a reforma da universidade, cujo objetivo é fortalecer a universidade pública, assegurar uma maior qualidade das instituições privadas superiores, criar meios de acesso e permanência para estudantes de baixa renda e minorias raciais e garantir a autonomia administrativa e financeira dessas instituições. Para isto, foi criado o ProUni (Universidade para Todos), programa que permite a inclusão universitária de estudantes pobres, minorias raciais, professores da rede pública, passando a oferecer, a partir de 2005, 112.000 bolsas de estudos em instituições privadas.

Já para universidades públicas, cujo ingresso altamente competitivo era até hoje vedado aos estudantes que freqüentaram o ensino médio em escolas públicas de baixa qualidade, foram iniciadas mudanças em seu processo seletivo, introduzindo cotas ou pesos distintos de acordo com a política definida por cada uma das universidades, de tal forma a atingir, em um prazo determinado, um total de 50% de alunos de baixa renda ou de grupo minoritários.

Estas medidas, aliadas ao aumento da regulação e ao controle da qualidade nas escolas privadas, poderão representar, em médio prazo, uma mudança real no perfil das elites brasileiras. Mesmo sem ter alcançado um consenso em relação a tais medidas, o governo conseguiu colocar o tema da discriminação na agenda pública e dar início ao processo de reparação e da busca de maior equidade.

■ O desafio da coesão social

Ao final de mais de uma década de predomínio de uma política econômica ortodoxa, a economia brasileira apresenta uma moeda estável e supervalorizada, e saldos crescentes da balança de pagamentos decorrentes do dinamismo da produção de commodities e do setor agro-exportador. Ao lado destes indicadores de estabilidade econômica, permanecem problemas que reduzem a capacidade do setor produtivo, como a existência de uma carga tributária que atinge patamares de mais de 38% do PIB e a manutenção de taxas de juros extremamente elevadas, ainda que em queda consistente nos últimos anos (tendo decaído de 50% ao ano em 1999 para 12% nos dias atuais).

Como resultado da política ortodoxa adotada em todo este período, o Brasil apresentou taxas medíocres de crescimento econômico, distanciando-se das demais economias emergentes com um desempenho mesmo abaixo da média regional.

O aumento do crédito popular nos últimos anos tem levado ao aumento do consumo de bens manufaturados no mercado interno, o que, aliado às perspectivas de investimento público através do recém-lançado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sinaliza na direção de um crescimento mais vigoroso. Dentre os acertos deste plano, vale mencionar a mudança no papel do Estado, desde a postura que predominou nos últimos governos, na

qual sua função era de garantir o ajuste das contas públicas, combater a inflação e realizar reformas microeconômicas, para resgatar o papel no planejamento do crescimento, na definição de prioridades e na articulação entre os setores público e privado. Esta mudança deve ser compreendida à luz da crise do modelo neoliberal em toda a América Latina, tendo sido incapaz de gerar crescimento e equidade, aumentando as tensões e ameaças à governabilidade democrática.

Outro ponto importante do plano é que os investimentos estão concentrados em áreas estratégicas como energia, que é um gargalo para o crescimento, além de habitação e saneamento, que têm fortes impactos na geração de empregos e na qualidade de vida da população.

No entanto, o PAC não busca uma nova articulação entre as políticas econômicas e sociais, que seguem sendo tratadas de forma pouco integrada, mantendo a limitação e drenagem de recursos sociais. Como pudemos demonstrar, as políticas sociais têm sofrido restrições orçamentárias que impedem sua universalização e comprometem a qualidade dos serviços públicos. Além disso, a seguridade social segue tendo como fonte precípua de financiamento da previdência a folha salarial, quando a participação dos salários na composição do PIB é decrescente.

Em uma economia na qual apenas 45,5% dos trabalhadores contribuem para a previdência social, seguir com o critério de contribuição individual para o acesso aos benefícios é decretar a permanência da exclusão previdenciária. Mesmo para aqueles protegidos por políticas assistenciais não se visualiza a possibilidade de incorporação produtiva deste contingente de dependentes das transferências condicionadas de renda.

Em uma economia na qual apenas 45,5% dos trabalhadores contribuem para a previdência social, seguir com o critério de contribuição individual para o acesso aos benefícios é decretar a permanência da exclusão previdenciária ■

Somente com o rompimento frente aos modelos tradicionais de políticas sociais, superando mesmo os limites da seguridade social, desvinculando radicalmente os benefícios das contribuições e custeando-os com recursos solidários oriundos de taxas aplicadas aos setores mais lucrativos, poderão ser geradas condições de enfrentamento dos problemas que ameaçam a sociedade brasileira.

A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, não deve eludir a questão social, que está colocada nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional – ou governabilidade – e preservação da organização social. A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades.

É a situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, requerendo novas estratégias de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social.

A exclusão se refere à não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania – envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas – e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país. Esta fratura sociopolítica, que se manifesta na convivência em uma mesma sociedade de uma dupla institucionalidade, impede a constituição das dimensões nacional, republicana e democrática, retirando legitimidade ao exercício do poder e restringindo a esfera pública (Fleury 2003).

Só uma política que articule economia e sociedade, que alie formas de inclusão social, cultural política e econômica poderá gerar condições de reconstituição de uma esfera pública democrática, participativa e coesa (Fleury 2006). ☐

Referências bibliográficas

- Afonso, J. Roberto e Geraldo Biasoto Jr.: «Investimento público no Brasil: diagnóstico e proposições» em *Revista do Bndes* Nº 27, pp. 71-122, 6/2007, Rio de Janeiro.
- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (Anfip): «Relatório sobre Previdência Social», Brasília, 2006.
- Braga, José Carlos: «O capitalismo brasileiro assim como ele é» em *Valor Econômico*, 28/6/2007.
- Fleury, Sonia: «Legitimidade Política, Estado e Cultura» em Fernando Calderón (coord.): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, vol. II, PNUD / Fondo de Cultura Económica, Santiago do Chile, 2003.

- Fleury, Sonia: *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): *Radar Social*, Brasília, IPEA, 2005.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): – *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* Nº 13, Edição Especial, Brasília, 2007.
- Neri, Marcelo: «Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real» em <www.fgv.br/cps>, 2007.
- Serra, José e José Roberto R. Afonso: «Tributação, seguridade e coesão social no Brasil», Série Políticas Sociais Nº 133, Cepal, Santiago do Chile, 4/2007, <www.eclac.org/publicaciones/xml/4/28464/sps_LCL2723.pdf>.
- Santos, Wanderley G.: «O híbrido institucional brasileiro» em *As razões da desordem*, Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Julio-Agosto de 2007

México, D.F.

Nº 144

LA REFORMA DEL ESTADO. PRIMERAS APROXIMACIONES

REFORMA DEL ESTADO: Reflexiones en torno a la Reforma del Estado, **Manlio Fabio Beltrones Rivera**. Reforma del Estado para la democracia socialmente eficaz, **Santiago Creel Miranda**. La Reforma del Estado y la transformación profunda de las instituciones, **Carlos Navarrete Ruiz**. La Reforma del Estado mexicano, **Porfirio Muñoz Ledo**. Ley para la Reforma del Estado y Transición a la Democracia (una visión escéptica), **Rosa Albina Garavito Elias**. La Reforma del Estado en México. La estación actual, **J. Alberto Aguilar Inárritu**. Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática, **Laura Valencia Escamilla**. Auge y crisis del sistema político. Reforma del Estado o transición a la democracia... ¿o las dos?, **Carlos Ramírez**. RÉGIMEN: ¿Un nuevo régimen político? Entrevista con José Woldenberg. Reforma del Estado y régimen político en México, **Arturo Núñez Jiménez**. Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional, **Lorenzo Córdova Vianello**. REFORMA ELECTORAL: Democracia y elecciones en el marco de la Reforma del Estado, **René Arce**. La necesaria reforma del régimen político, **Juan Reyes del Campillo**. GARANTÍAS SOCIALES: De las garantías sociales y el reconocimiento de la realidad, **Rolando Cordera Campos**. La Reforma del Estado y las garantías sociales en México, **Mario Luis Fuentes**. REFORMA DEL PODER JUDICIAL: Reforma al Poder Judicial de la Federación, **Santiago Nieto Castilla**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.