

Dístr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.543(Sem.35/8)  
26 de noviembre de 1986  
ORIGINAL: PORTUGUES

---

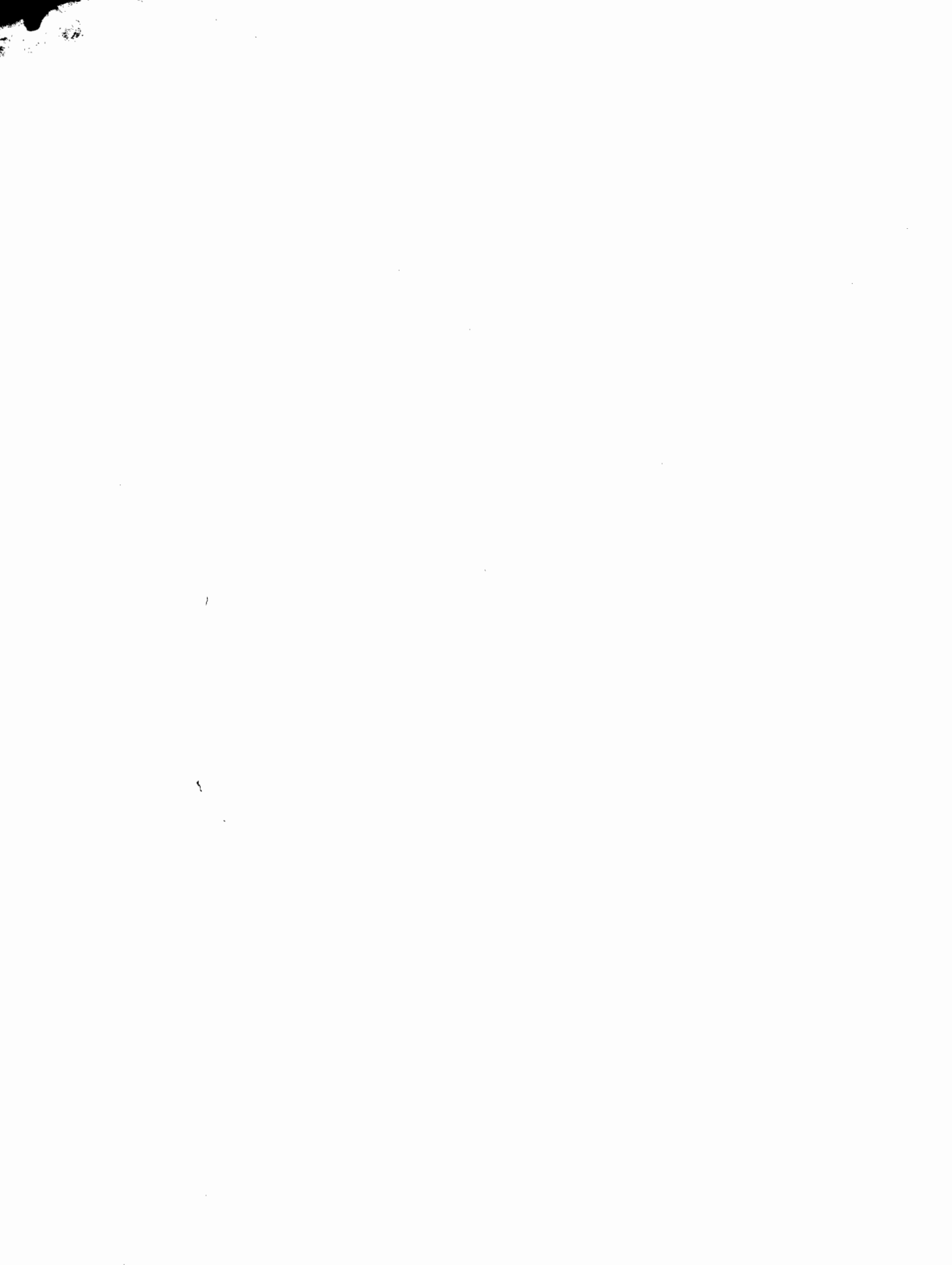
C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y  
su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el  
Desarrollo Social: ¿Qué Hacer? organizada por la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
(CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el  
Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Naciones Unidas  
para la Infancia (UNICEF)  
Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



OS IMPACTOS SOCIAIS DA CRISE ECONOMICA, POLITICAS  
SOCIAIS E TRANSIÇÃO DEMOCRATICA \*

---

\*/ Este documento ha sido preparado por el señor Carlos Aguiar de Medeiros, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



INDICE

	Página
INTRODUÇÃO.....	1
1. A CRISE ECONOMICA DO INICIO DOS 80.....	3
1.1. A Aprofundamento da Industrialização no Período 1974/1979	3
1.2. A Política da Recessao.....	6
2. OS IMPACTOS SOCIAIS DA CRISE.....	13
2.1. Mercado de Trabalho, Salários e Distribuição de Renda....	13
2.2. Miséria e Pobreza.....	25
2.3. Crise Economica e Políticas Sociais.....	31
3. RECUPERAÇÃO E CRESCIMENTO ECONOMICO.....	46
4. TRANSIÇÃO DEMOCRATICA E POLITICAS SOCIAIS.....	56
4.1. O Social como Prioridade na Nova República.....	56
4.2. Algumas Proposições de Políticas Sociais.....	65
4.2.1. Nutrição.....	65
4.2.2. Atenção a Saúde.....	70
4.2.3. Previdencia Social.....	76
4.2.4. Habitação e Saneamento.....	83
5. AS NOVAS PROPOSIÇÕES EM POLITICAS SOCIAIS.....	93

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA



## INTRODUÇÃO

A profunda crise econômica ocorrida no período de 1980 a 1983 afetou dramaticamente as condições de vida da população brasileira. Ao lado de significativa deteriorização de todos os indicadores sociais relevantes, a crise revelou a incapacidade dos mecanismos de seguridade social de contrarrestar, minimamente, os efeitos de desagregação social.

O novo Governo que se instaurou em março de 1985, reconheceu amplamente os perversos efeitos sociais da recessão, tomando diversas iniciativas no sentido de conceder amplas prioridades ao enfrentamento da situação social. Os últimos dois anos foram marcados por iniciativas e projetos de reforma de todos os instrumentos de políticas sociais, em um quadro político de transição democrática.

É objetivo do presente estudo investigar a natureza da crise social e a fisionomia das proposições de reforma das políticas sociais a partir do exame dos principais documentos globais e setoriais apresentados até o momento. Serão examinadas, particularmente as proposições de mudanças nas áreas de saúde, saneamento, habitação, alimentação e previdência social, que constituem, por assim dizer, o núcleo estratégico de enfrentamento social.

Inicialmente, o capítulo 1 tem por objetivo analisar a natureza econômica da crise de 1980 a 1983. É especialmente importante enfatizar a especificidade da economia brasileira em relação ao conjunto das economias latinoamericanas. Tal especificidade nos remete às transformações estruturais ocorridas no período de 1974 a 1979, caracterizado por forte processo de industrialização. A

aos choques dos juros e das matérias primas vão engendrar no período seguinte, uma drástica política recessiva, com profundos cortes nos investimentos, priorização dos "tradables goods", com significativos impactos na política de produção de alimentos, além de forte contenção salarial.

No capítulo 2, serão analisados os impactos sociais imediatos da crise. Foram particularmente expressivos os efeitos da crise sobre o emprego e os salários e, conseqüentemente sobre a distribuição de renda. Por outro lado, ampliou-se a pobreza absoluta sob todas as formas, dilatando-se o déficit social. O bem estar da população mede-se pelo seu acesso ao mercado de bens e de serviços públicos. Com relação a estes últimos, será investigado o comportamento no período recessivo, revelando aqui o seu caráter pró-cíclico.

No capítulo 3, será apresentada a reversão cíclica ocorrida, sobretudo em 1985, onde vão se magnificar os efeitos na estrutura produtiva das transformações econômicas do período anterior à crise. Especial ênfase será dada à recuperação salarial e ao crescimento econômico nos dois últimos anos.

O capítulo 4 procurará investigar o tratamento à área social no Governo da Nova República (NR). Inicialmente serão apresentados alguns traços gerais do discursos do Governo privilegiando aqui os aspectos políticos, as escolhas de metas e o mapeamento de desafios. Em seguida, serão avaliadas algumas propostas de reformas de políticas sociais nas áreas salientadas anteriormente.

Por fim, no capítulo final, serão apresentados alguns eixos comuns que orientam as atuais reformulações. Neste particular, serão levantados alguns aspectos críticos.

1. A CRISE ECONÔMICA DO INÍCIO DOS 801.1 - O Aprofundamento da Industrialização no Período 1974/1979

A opção tomada pela economia brasileira em 1974 de, a diferença de um bom número de países, recusar o caminho do ajustamento a partir da crise do petróleo e iniciar uma estratégia de crescimento com endividamento, marcou decisivamente sua estrutura produtiva. Com efeito, a ênfase essencial do II PND na produção interna de insumos básicos e bens de capital, reverte o caminho "natural" até então trilhado na economia brasileira de privilegiar o setor de duráveis de consumo. O Quadro 1.1 dá a grandeza das inversões realizadas por gênero de indústria.

Quadro 1.1

## Investimentos em Setores Industriais Selecionados

(milhões de dólares)

SETORES	1969*	1973	1974	1975	1977	1979
Metalurgia	53,1	479,6	925,5	1.065,8	948,3	1.160,5
Mecânica	18,8	64,1	106,6	173,0	189,5	122,7
Mat. Elétrico e Comunicações	19,9	140,9	151,4	156,2	166,8	174,5
Mat. Transporte	131,4	349,8	417,1	489,3	460,2	567,1
Papel	0,6	37,5	55,2	113,5	348,6	141,7
Produtos Químicos	72,2	280,6	361,6	367,1	797,2	723,4
Total de Manufaturas	544,1	1.175,0	2.607,1	3.087,1	3.886,7	3.861,8

Fonte: Banco Mundial, Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil, Rio de Janeiro, Fev. 1983.

(\*) Estimado. Ver M<sup>a</sup> da Conceição Tavares e Luciano Coutinho (1984)

O Quadro 1.2 revela a concentração dos investimentos no setor de bens de produção.

Quadro 1.2

Participação Relativa dos Principais Setores Industriais no Investimento Total no Setor Manufatureiro

(milhões de dólares)

	1969	1973	1975	1979
<u>Bens de Produção</u>				
Metalurgia	9,8	27,1	34,5	30,1
Material de Transp.	24,2	29,7	15,8	14,7
Produtos Químicos	13,3	15,8	11,9	18,7
Subtotal	47,3	62,6	62,6	63,5
<u>Bens de Consumo</u>				
Textil e Vestuário	16,5	6,3	5,3	2,6
Alimentos	6,6	6,6	4,7	6,2
Bebidas e Tabaco	4,8	2,1	2,8	3,1
Subtotal	27,9	15,0	12,8	11,9

Fonte: idem

A magnitude destes investimentos gerou profundo impacto estrutural. "Este valor de las inversiones en los setores estratégicos, que representan el triple de los realizados em 1973 (año de auge de la producción corrente), demuestra un esfuerzo de acumulación de capital y una diversificación de la estrutura industrial en dirección de la industria pesada, sin precedentes en la historia de la industrialización brasileña" (Tavares e Coutinho, 1984, pg. 56).

de 1974 a 1980 se deveu fundamentalmente à vigorosa expansão da capacidade produtiva em insumos básicos e bens de capital. Como veremos ao longo deste estudo, foi esta nova estrutura industrial que gerou, a partir de seu dinamismo um amplo movimento em direção ao mercado externo. Por outro lado, a intensa "substituição de importações" implicou em expressiva economia de divisas. Os Quadros 1.3 e 1.4 quantificam este processo. Pelo 1º percebe-se a concentração dos efeitos dos programas setoriais de investimento do II PND nos anos de 1983 e 1984. Pelo 2º infere-se o crescimento e o declínio do coeficiente de importações a partir da maturação dos investimentos.

Quadro 1.3

Ganhos de Divisas Derivados dos Programas Setoriais

US\$ milhões

	Petróleo	Metais não Ferrosos	Papel e Celulose	Produtos Siderúrgicos	Fertilizantes	Produtos Químicos	TOTAL
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

FONTE: Castro, A.B. - (1985)

Quadro 1.4

Coeficiente de Importações de Manufaturados  
na oferta total de manufaturados

1949	1964	1967	1970	1974	1979	1984
13,9	6,1	7,1	8,0	11,9	6,8	3,5*

Fonte: Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil, FGV/Banco Mundial.

\* Estimativa de Castro(1985).

A transformação estrutural da indústria obteve, portanto, significativo impacto sobre o quantum e a pauta de importações. Por outro lado, as exportações de manufaturas quase que triplicam a sua participação nas exportações totais: em 1970 eram responsáveis por 13,3% das exportações totais, em 1982 chegam a 30,3%.

A importância destas transformações só puderam ser corretamente avaliadas a partir da recuperação econômica ocorrida em 1984. A profunda crise econômica dos primeiros anos da década, engendradas por um profundo reajuste face a recessão mundial, não foi suficiente para configurar um processo de desindustrialização semelhante ao ocorrido em diversos países da América Latina. Com efeito, entre 1981 a 1984 o investimento interno bruto por habitante caiu 58% na América Latina e 33% no Brasil. A formação bruta de capital fixo caiu entre 1980 e 82 12% na América Latina e 3% no Brasil. Por outro lado, as exportações latino-americanas de manufaturados sobre as exportações totais subiram de 16,3% para 17,4% entre 1975 e 1980. No Brasil elas passaram de 24,5% para 37,2% nos mesmos anos. Apesar da intensidade da crise, objeto essencial deste estudo, as mudanças estruturais se fizeram sentir na recuperação.

Tais dados configuram a singularidade do caso brasileiro no contexto latino-americano.

## 1.2 - A Política da Recessão

O ano de 1979 constitui um ponto de inflexão na estratégia de ajuste da economia brasileira face à recessão mundial. Se de 1974 a 1979 a opção fundamental foi o aprofundamento da industrialização nos setores de insumos básicos e de bem de capital, os 4 anos seguintes foram marcados por vigoroso ajuste da demanda interna com vistas ao equilíbrio externo e interno da economia. A maíxidesvalorização cambial ocorrida em dezembro de 79 marcou a mudança de estratégia e o início de um programa de ajuste ortodoxo.

A contrapartida do "growth - cum - debt strategy" pra-

violento da dívida externa que passou de US\$ 12 bilhões em 1974 para US\$ 40 bilhões em 1979. O acúmulo de déficits na balança comercial - US\$ 11 bilhões de 1974 e 1979 - o choque do petróleo, dos juros e a inflação interna, vão sinalizar o sentido da política da estabilização.

De acordo com os dados elaborados pela PREALC, se se tomar a taxa LIBOR acumulada para depósitos de 3 meses deflacionada pelo índice de preços das exportações (com 1978 = 100) a taxa de juros real para o Brasil foi de 128,9. Considerando uma relação dívida/produto de 28,7%, chega-se ao conceito de perda de produto potencial por restrição financeira externa. Este coeficiente foi, no Brasil, de 31,1 contra 18,1 para o conjunto dos países latino-americanos não produtores de petróleo. Por outro lado a relação de preços de exportação e importação foi negativa, em torno de 35,5%.

O ano de 1983 representou o auge da política recessiva em que o FMI praticamente monitorizou o processo de ajuste.

Essencialmente a estratégia de estabilização partiu da convicção de que o equilíbrio interno e externo seria perseguido a partir do deslocamento da demanda interna pela demanda externa como fonte de expansão.

Analiticamente, o diagnóstico considerava que a um nível de renda de pleno emprego, supostamente existente, o aumento - desejado - do saldo comercial (X-M) deveria ser compensado por uma redução na absorção interna (I+C+G) de forma a se manter constante o nível de preços. O Quadro 1.5 abaixo apresenta a evolução das variáveis-objetivo:

Quadro 1.5

Taxa de Crescimento de Variáveis Seleccionadas

Ano	PIB	Absorção Interna	C	I	X	M
1979/78	6,4	6,3	8,1	1,7	20,4	32,3
1980/79	7,2	5,6	3,4	12,1	32,1	26,9
1981/80	-1,6	-4,2	-1,4	-12,0	15,7	-3,8
1982/81	0,9	1,5	3,2	-4,0	-13,4	-12,2
1983/82	-3,2	-5,1	-1,1	-17,8	8,5	-20,4

Infere-se pelo Quadro o significativo esforço realizado para equilibrar a balança comercial — em 1984 registrou-se um superavit de US\$ 13 bilhões — e reduzir a absorção interna. Neste último aspecto o peso maior recaiu sobre os investimento que contraíram 17,8% de 1982 a 1983.

Do ponto de vista de alocação de recursos, a recessão significou uma ampla transferência para o setor exportador através de fortes subsídios a todas as espécies de "tradables goods". Por outro lado, a queda planejada da demanda interna — mantida constante a elasticidade das importações sobre o produto — resultou em forte redução das importações.

A política recessiva contou com todos os expedientes ortodoxos: elevação da taxa de juros, restrição do crédito, política salarial contencionista, redução do investimento público, da oferta monetária e corte dos subsídios. Um mix de política monetária, fiscal e salarial sem maior originalidade a não ser, talvez, pela extensão e profundidade com que foi feito.

O resultado global do processo de ajuste deve ser avaliado a partir dos seus dois objetivos:

- a) no "front" externo, a política recessiva atuou sobretudo sobre a contração das importações. A expansão das exportações resultou além das políticas específicas sobre subsídios, câmbio e salários, do próprio aumento da competitividade externa dos bens industriais propiciado pelos investimento no período anterior;
- b) no "front" interno, a política recessiva foi um inegável fracasso. A taxa de inflação passou de 77,2% para 223,8% de 1979 a 1984. Com efeito a brutal queda do investimento e do consumo, do emprego e dos salários resultou, para a perplexidade dos economistas ortodoxos, em incontrolável expansão inflacionária.

Não caberia no escopo deste estudo uma análise detalhada do processo inflacionário, merecendo tão somente, o registro de alguns aspectos. Essencialmente, a terapia de ajuste engendrou a seguinte armadilha: a elevação da taxa interna de juros e a desvalo-

o governo a forte processo de endividamento. Este expandiu-se continuamente a medida que se aumentava o ingresso líquido de cambiais. Como resultado, a par da estatização da dívida, engendrou-se um forte processo interativo entre elevação da dívida interna, dívida externa, taxa de juros interna e externa. Quando ocorrem os choques externos dos juros e matérias primas sobretudo em 81 e 82 o mecanismo de alimentação inflacionária descrito acima agiu como rigoroso processo transmissor das pressões de custos. Como a economia estava fortemente indexada, os custos eram repassados diretamente sobre os preços. Desse modo, a estratégia de ajuste externo criou poderosas pressões de custo que tendiam a se expandir a medida em que a recessão se aprofundava.

Face ao crescente endividamento financeiro do governo, a política de estabilização elegeu o deficit público como alvo principal de combate. Com a participação direta do FMI - em 1983, principalmente - na elaboração da política recessiva, a ênfase recaiu sobre os gastos públicos.

Com efeito, o "deficit operacional" do setor público - entendido como o déficit nominal excluía as correções monetárias e cambial do estoque da dívida - caiu de 6,2% do PIB em 1982 para 1,9% em 1983 e 1,6% em 1984. Esta queda foi decorrente de reduções nas despesas do Tesouro - passaram de Cr\$ 19 bilhões para Cr\$ 17,174 bilhões de 1982 para 83 - nas despesas das estatais - caíram de Cr\$ 83.449 bilhões em 1982 para Cr\$ 83.080 bilhões em 1983 e nas diversas despesas fiscais incluídas no orçamento monetário.

A política monetária e creditícia foi também fortemente contencionista no ano de 1983 em que os empréstimos reais do sistema financeiro ao setor privado sofreram significativa queda.

A política salarial foi extremamente importante para a administração recessiva. Em outubro de 1979 a Lei 6.708 estabeleceu reajustes diferenciados de salários por faixa de renda. Visando maior equidade, os trabalhadores que recebiam até 3 s.m. teriam reajustes semestrais 10% acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Na faixa de 3 a 10 s.m. os reajustes seriam de 100% do INPC. A partir daí o reajuste passaria a ser de 80% do INPC.

Esta política prevaleceu até janeiro de 1983. O recrudescimento inflacionário e as pressões monetaristas, incluindo aqui a negociação com o FMI, levaram ao decreto-lei 2012 que essencialmente retirava os 10% de aumento real para a faixa até 3 s.m. e institua um nº maior de faixas e alíquotas de reajustes. A faixa de 3 a 7 s.m. receberia 95% do INPC, a faixa de 7 a 15 s.m., 80% do INPC e de 15 a 20 s.m. o fator seria 50% do INPC. Diversas outras alterações foram feitas ao longo de 1983 terminando com o decreto 2065 que estipulava reajustes de 80% do INPC para os trabalhadores que recebiam acima de 3 s.m. Os impactos destas modificações sobre a estrutura salarial foram profundos e serão examinados na seqüência deste estudo.

Os efeitos globais da política de recessão foram magnificados no Quadro 1.6. O impacto sobre o mercado de trabalho será exaustivamente analisado no capítulo seguinte. Cumpre ressaltar no momento, os efeitos específicos da recessão sobre a agricultura e a oferta de alimentos, dada sua importância na determinação do salário real.

Quando desagregamos a evolução do PIB no período, tem-se que para um crescimento negativo global de 3,8% entre 1980/83, o PIB agrícola registrou um crescimento real de 5,2%. Esta discrepância revela a natureza industrial da crise e o comportamento diferenciado da agricultura.

Contudo, quando desagregamos a produção agrícola por tipo de produto, infere-se que de 1980 a 1984 a evolução da área plantada apresentou um comportamento diferenciado: a área plantada de alimentos básicos (arroz, feijão, batata-inglesa, trigo, mandioca, cebola, tomate e banana) decaiu de 16,7 milhões de ha para 14,9 milhões de ha enquanto que as matérias-primas (algodão, cana de açúcar, milho e amendoim) e os exportáveis (café, laranja, soja, cacau, mamona, sisal) passaram de 18,2 milhões de ha para 19,1 milhões e de 13,0 para 13,8 milhões de ha respectivamente.

Este comportamento estrutural da agricultura reflete o sentido maior da política econômica de privilegiamento do setor de exportáveis visando o equilíbrio externo. Por outro lado, eviden-

## BRASIL: INDICADORES MACROECONÔMICOS - 1979/84

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1983/80	1984/80
<b>A. Indicadores de produção</b>								
Produto interno bruto (taxa % de variação)	6,4	7,2	-1,6	0,9	-3,2	4,5	-3,8	0,4
PIB agrícola (taxa de variação, em %)	5,0	6,3	6,4	-2,5	2,2	4,2	5,2	-10,5
Produção agrícola: lavouras (em valor, 1979/80 = 100)	95,6	104,4	113,2	107,0	108,8	119,1	—	—
PIB não-agrícola (taxa de variação, em %)	7,8	8,1	-4,7	1,8	-3,9	4,8	—	—
Produção industrial/indicador geral (base fixa, 1979/80 = 100)	96,5	103,5	93,7	94,4	88,9	98,0	-6,8	-2,3
Produção indústria de transformação (base fixa, 1979/80 = 100)	96,6	103,4	93,2	93,7	87,0	96,1	—	—
<b>B. Indicadores de demanda e oferta agregadas</b>								
Demanda agregada interna (taxa de variação, em %)	—	5,7	-4,2	1,5	-5,1	—	-7,8	—
Consumo total (taxa de variação, em %)	—	3,5	1,4	0,8	-1,1	—	1,0	—
Formação de capital (taxa de variação, em %)	—	12,1	-18,9	3,7	-17,8	—	-30,9	—
Exportação (taxa de variação, em %)	20,4	32,1	15,7	-13,4	8,5	23,3	8,7	34,0
Importações (taxa de variação, em %)	32,2	26,9	-3,8	-12,2	-20,4	-9,8	-32,8	-39,3
<b>C. Indicadores de emprego e salários</b>								
Pessoal ocupado/indicador geral (IBGE) (1976 = 100)	—	—	102,3	95,4	88,3	86,5	—	—
Total de horas pagas (FIESP) (1978 = 100)	102,7	106,7	97,1	93,1	86,2	87,4	—	—
Emprego (SINE-MTb) (fev/1977 = 100 até dez/83; de jan/84 em diante ago/83 = 100)	—	—	103,8	100,5	96,0	99,5	—	—
Desemprego aberto nas áreas metropolitanas (%)	6,4	6,2	7,9	6,3	6,7	7,1	8,1	14,5
Desemprego aberto em São Paulo (%) (IBGE)	—	7,2	7,2	5,5	6,8	6,8	—	—
Salários reais (FIESP) (1978 = 100)	107,7	116,7	122,2	125,1	109,7	112,9	—	—
<b>D. Indicador de variação em preços</b>								
Taxa anual de inflação IGP-DI	77,2	110,2	95,2	99,7	211,0	223,8	—	—

atrofia do setor de alimentos básicos reflete o menor peso relativo da pequena produção no PIB agrícola.

Por outro lado, a evolução dos preços reais recebidos pelos produtores foi diferenciada para os 3 grupos de produtos. Entre 1980 e 1984 houve significativas quedas no arroz, no feijão, no milho, na carne bovina e no leite. Os produtos soja, amendoim, algodão, cacau, fumo e laranja registraram, ao contrário, aumentos reais.

A queda nos preços do 1º grupo de produtos reflete a peculiar estrutura de mercado dos alimentos. Este ao contrário dos demais setores produtivos mais oligopolizados é muito sensível à queda do consumo - característica da recessão - ajustando-se pelos preços. A queda só não foi maior devido a forte seca ocorrida no Nordeste e as enchentes no Sul, ambas em 1983.

Quanto à política macroeconômica, a recessão afetou a agricultura através da política monetária, a política de crédito e fixação dos preços mínimos.

O crédito agrícola operava com juros subsidiados através, principalmente, do Banco do Brasil. A política de estabilização implicou de um lado, em redução do crédito do Banco do Brasil sobre o crédito rural total e de outro, a contração global do crédito já que o crédito privado era estabelecido a partir do volume de depósitos a vista, em declínio no período.

Registra-se também no período uma forte subestimação na fixação dos valores básicos de custeio (VBC) implicando em baixa rentabilidade das culturas e, conseqüentemente o recurso a créditos remunerados a juros de mercado extremamente elevados. Como resultado, subiram dramaticamente os custos financeiros da produção agrícola fazendo da crise agrícola parte da crise financeira mais geral.

## 2. OS IMPACTOS SOCIAIS DA CRISE

### 2.1 - Mercado de Trabalho, Salários e Distribuição de Renda

A recessão ocorrida no período 1979-84, atingiu violentamente a classe trabalhadora. De um lado, a contração da demanda agregada implicou em índices elevados de desemprego no setor formal urbano, de outro, a redução do salário médio real aumentou a concentração da renda e a miserabilidade dos assalariados na base do mercado de trabalho.

Com efeito, com uma queda de 4,0% no produto real da indústria no período 1981-83 os impactos sobre o mercado de trabalho foram expressivos. A desaceleração industrial foi diferenciada por setores sendo mais intensa nos setores de bens de capital, nos bens duráveis de consumo, na construção e nos bens intermediários (Quadro 2.1).

Quadro 2.1

Produto Real da Indústria: Taxas Médias Anuais  
de Crescimento segundo Períodos Seleccionados

(Em %)

Indústrias	Períodos Seleccionados			
	1968-74	1975-80	1981-83	1968-83 Média
Indústria Geral	12,3	7,3	-4,0	7,2
Extrativa Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1
Transformação	12,6	6,8	-6,0	7,1
- Bens Intermediários	13,3	8,5	-4,5	8,0
- Bens de Capital	18,3	4,2	-17,0	5,6
- Bens Duráveis de Consumo	22,5	8,7	-8,1	11,3
- Bens Não-Duráveis de Consumo	8,8	4,5	-1,3	5,2
Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5

FONTE: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV, e Fundação IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria* (indicador de base fixa).

Esta diferenciação setorial da contração da atividade produtiva tem efeitos importantes para a análise do desemprego no período. Este se deu, sobretudo, nos setores mais avançados da indústria, localizados na região Sudeste do país especialmente nas grandes cidades.

Os dados do Ministério do Trabalho permitem magnificar a evolução da taxa global de desemprego no país, no período recessivo. (Quadro 2.2).

Quadro 2.2

Total de Desempregados e Taxa de  
Desemprego Aberto, 1979-1983

ANOS	Taxa de Desemprego (%)	Total de Desempregados (milhões de pessoas)
1979	4,1	1,2
1980	4,6	1,5
1981	5,8	2,0
1982	5,6	2,0
1983	6,3	2,4

FONTE: *Políticas de Estabilização e Emprego: o caso do Brasil: 1980-81*, Ministério do Trabalho - Secretaria de Emprego e Salário (outubro 1984, pag.32)

Quando se desagrega a taxa de desemprego por regiões, tem-se um índice mais elevado para a região Sudeste, 6,9% em 1983, e uma taxa menor na região Nordeste, 6,2% para o mesmo ano.

Desse modo, a crise além de aumentar o estoque de desempregados em 1,2 milhões de pessoas de 1979 a 1983, alterou a sua estrutura pela maior contração relativa do setor industrial e dos seus segmentos mais dinâmicos.

Com efeito, sobem no período 1981-83 as participações relativas do emprego nas atividades de comércio, prestação de serviços e outras ocupações. Ver Quadro 2.3

Quadro 2.3

Pessoas ocupadas, segundo os  
grupos de ocupação - 1973-1983

## BRASIL

GRUPOS DE OCUPAÇÃO	PESSOAS OCUPADAS				
	1973 (1)	1977 (1)	1979 (1)	1981 (2)	1983 (2)
Números absolutos (1000 pessoas)	36.782,3	40.179,4	42.706,9	45.465,4	48.466,5
Número relativo (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Técnica, científica, religiosa e afim	4,8	6,1	6,2	6,5	6,4
Administrativa	13,5	13,2	14,7	12,7	12,6
Agropecuária, produção extrativa vegetal e animal	38,3	34,6	30,8	27,9	25,8
Indústria de transformação e construção civil	16,7	19,2	20,1	20,4	19,0
Comércio e atividades auxiliares	5,0	5,6	6,1	8,7	9,0
Transporte e comunicação	4,0	4,0	4,1	4,1	4,0
Prestação de serviços	8,1	8,3	8,7	9,3	10,0
Outras ocupações e ocupações mal definidas	9,6	9,0	9,3	10,4	13,2

FONTE: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

(1) Exclui a população da área rural da Região Norte e dos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás.

(2) Exclui a população da área rural da Região Norte.

A crise econômica resultou, portanto, em aumento relativo e absoluto do setor informal. Com efeito, os dados disponíveis relevam um aumento dos trabalhadores empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria que não contribuíam pa-

Quadro 2.4

Pessoas Ocupadas em Atividades Não Agrícolas  
Segundo Posição na Ocupação - 1979-83

BRASIL

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	Distribuição das Pessoas Ocupadas		
	1979	1981	1983
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Empregados (1)	76,2	75,6	75,1
Com carteira de trabalho assinada pelo empregador	52,9	50,7	45,5
Sem carteira de trabalho assinada pelo empregador	23,3	24,9	29,6
Conta própria	17,9	19,5	19,8
Contribuíam para instituto de previdência	7,3	7,8	6,7
Não contribuíam para instituto de previdência	10,6	11,7	13,1
Empregadores	3,8	3,0	3,1
Não remunerados	2,1	1,9	2,0

FONTE: IBGE, PNAD

(1) Inclusive sem declaração de carteira de trabalho assinada pelo empregador.

Como salientamos, a alteração na estrutura do mercado de trabalho foi mais marcante na região Sudeste. Enquanto que para o Brasil como um todo a participação relativa dos trabalhadores por conta própria sobe de 19,5% para 19,8% entre 1981-83, na região Sudeste, evolui de 16,8% para 18,1%. O Quadro 2.5 apresenta a taxa de desocupação para o Nordeste, o Sudeste e para Grande São Paulo e Rio de Janeiro.

Quadro 2.5

Taxa de Desocupação: NE, SE, RJ, SP

Região	Anos	P.E.A. Nºs absolutos	Taxa de Desocupação das Pessoas de 10 anos ou mais (%)	
			TOTAL	URBANA
NE	1979	12.181,2	2,4	-
	1981	12.230,6	3,5	5,7
	1983	13.295,3	3,8	6,2
SE	1979	19.663,7	3,1	-
	1981	20.883,4	5,4	6,1
	1983	22.242,6	6,1	6,9
RJ	1979	4.123,3	4,1	-
	1981	4.412,5	6,6	6,8
	1983	4.804,3	7,0	7,2
SP	1979	10.065,3	3,1	-
	1981	10.640,8	5,5	5,9
	1983	11.230,4	6,3	6,8

FONTE: Indicadores Sociais - IBGE.

O aumento absoluto da população ocupada de cerca de 3 milhões de pessoas no período de 1981 a 1983 - ver Quadro 2.6 - se deveu a um acréscimo absoluto no setor informal.

Segundo o Ministério do Trabalho, a utilização da força de trabalho urbana teve o seguinte comportamento:

Quadro 2.6

Utilização da Força de Trabalho Urbana

Especificação	Milhões de Pessoas				Variação Percentual		
	1980	1981	1982	1983	81/80	82/81	83/82
PEA Urbana	32,4	34,2	35,8	37,8	5,6	4,7	5,6
PEA Urb. Ocupada	30,9	32,2	33,8	35,4	4,2	5,0	4,7
Setor Formal	17,6	18,1	18,7	17,4	2,8	3,3	-7,0

Pelo Quadro, vê-se uma diminuição de 1,3 milhões ocupados no setor formal e um aumento de 2,9 milhões de pessoas ocupadas no setor informal.

Muito embora a conceituação de setor informal abarque uma heterogeneidade muito grande de postos de trabalho e faixas de renda, a passagem de trabalhadores do setor formal para o setor informal, implicou, de uma maneira geral perda de renda, status social e acesso aos mecanismos de proteção e seguridade social, como será visto, amplamente, nos desdobramentos deste estudo.

O resultado do forte desemprego e da política salarial do Governo se fez sentir imediatamente sobre a evolução do salário real. O Quadro 2.7 sumariza os dados sobre a evolução da folha de salários na indústria.

#### Quadro 2.7

Produtividade, Folha de Pagamento, Folha de Pagamento  
por Trabalhador e Pessoal Ocupado na Produção

Taxa de Crescimento Anual - Indústria Geral  
1981 / 84

VARIÁVEIS	ANOS (1)			
	1981	1982	1983	1984 (2)
Produtividade (3)	-2,62	6,96	1,65	9,61
Folha de Pagamento Real	-0,46	1,56	-15,05	-7,50
Folha de Pagamento Real por Trabalhador	8,00	8,98	-8,14	-4,33
Pessoal Ocupado na Produção	-7,13	-6,80	-7,52	-3,31

**NOTA** - Os dados se referem ao pessoal ocupado na produção.

(1) Para o período 1982/84 a base de ponderação refere-se ao ano de 1978 e para 1981 ao do ano de 1970.

(2) Período janeiro/setembro - Indicador acumulado.

(3) A taxa de crescimento da produtividade é dada pela relação Índice de quantum/Índice de pessoal ocupado na produção.

O decréscimo da massa salarial e a redução real do salário médio per capita são a expressão de diversos fenômenos que agiram entrelaçadamente e de forma conjugada. O aumento global do desemprego, um desemprego proporcionalmente mais elevado nos setores melhor remunerados da indústria — sobretudo a metalúrgica — e a política salarial contencionista compuseram um quadro fortemente concentrador. Os dados médios de salários, mascaram contudo, a magnitude da concentração já que não refletem a concentração por extratos salariais. A política de contenção salarial das empresas recai preferencialmente sobre os segmentos não especializados dos trabalhadores que se situam nos extratos salariais mais baixos. Desse modo, dada a forte heterogeneidade que caracteriza a estrutura salarial industrial brasileira, os indicadores de salário médio não podem expressar a extensão da concentração da renda.

O impacto da política salarial sobre o salário de base do mercado de trabalho é amplamente controverso. Admitimos aqui uma relação forte de casualidade a partir do exame dos dados disponíveis sobre o comportamento da estrutura salarial. Como foi salientado anteriormente, de 1979 até 1983 os reajustes salariais eram diferenciados por faixa de renda, garantindo reajustes acima de 100% do INPC para os trabalhadores que recebiam até 3 s.m. Em 1983 com novo decreto-lei, os trabalhadores com até 3 s.m. eram reajustados em 100% do INPC, e os que estavam na faixa de 3 a 7 s.m. tiveram reajustes de 95% do INPC, e assim sucessivamente até a faixa de 15 a 20 s.m. em que o índice era 50% do INPC.

A evolução do salário mínimo nominal e real pode ser vista no Quadro 2.8.

Quadro 2.8

Data e Início da Vigência	Evolução do Salário Mínimo Nominal e Real 79-84				
	Nominal (Cr\$)	Deflacionado com base em maio de 1979, pelo IPC da cidade do Rio de Janeiro		Deflacionado com base em maio de 1979, pelo INPC	
		Valor Absoluto (Cr\$)	Variação (%)	Valor Absoluto (Cr\$)	Variação (%)
01-11-79	2.932,80	2.193,32	-3,3	2.202,42	-2,9
01-05-80	4.149,60	2.282,64	4,1	2.277,40	3,4
01-11-80	5.788,80	2.314,56	1,4	2.221,77	-2,4
01-05-81	8.464,80	2.270,99	-1,9	2.275,80	2,4
01-11-81	11.928,00	2.304,31	1,5	2.343,57	3,0
01-05-82	16.608,00	2.231,74	-3,1	2.308,81	-1,5
01-11-82	23.568,00	2.318,44	3,9	2.380,86	3,1
01-05-83	34.776,00	2.161,27	-6,8	2.265,39	-4,9
01-11-83	57.120,00	2.041,78	-5,5	2.128,38	-6,0
01-05-84	97.176,00	2.022,22	-1,0	2.150,15	1,0

Fonte- Indicadores Sociais - IBGE

NOTA: Maior salário mínimo vigente no país.

O Quadro 2.9 apresenta a evolução do rendimento por dec<sup>is</sup>. A análise dos dois quadros permite inferir o impacto das vari<sup>ações</sup> do salário mínimo sobre as faixas de renda.

## Quadro 2.9

## DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA COM RENDIMENTO, SEGUNDO AS CLASSES DE PERCENTUAL - 1979-1984

CLASSES DE PERCENTUAL	DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA COM RENDIMENTO									
	1979 (1)				1981 (2)				1983 (2)	
	% DO RENDIMENTO		VALOR MÉDIO DO RENDIMENTO MENSAL (Cr\$) (3)		% DO RENDIMENTO		VALOR MÉDIO DO RENDIMENTO MENSAL (Cr\$) (3)		% DO RENDIMENTO	
	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas
1	0,9	0,9	31.677	31.677	1,0	1,0	32.088	32.088	1,0	1,0
2	1,9	2,8	65.950	48.813	1,9	2,9	62.933	47.511	1,8	2,8
3	2,9	5,7	98.017	65.215	2,9	5,8	95.041	63.354	2,7	5,5
4	3,7	9,4	123.829	79.868	3,9	9,7	127.706	79.442	3,5	9,0
5	4,3	13,7	147.463	93.387	4,5	14,2	148.865	93.326	4,2	13,2
6	5,6	19,3	191.271	109.701	5,9	20,1	196.521	110.526	5,4	18,6
7	7,4	26,7	250.110	129.760	7,8	27,9	259.781	131.848	7,5	26,1
8	10,1	36,8	344.146	156.558	10,5	38,4	347.670	158.826	10,3	36,4
9	15,9	52,7	540.378	199.205	16,1	54,5	532.876	200.387	16,5	52,9
10	47,3	100,0	1.609.214	340.206	45,5	100,0	1.508.100	331.158	47,1	100,0
5+	34,4	-	2.338.796	-	32,7	-	2.167.681	-	33,8	-
1+	14,2	-	4.842.256	-	13,0	-	4.292.831	-	13,9	-

CLASSES DE PERCENTUAL	DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA COM RENDIMENTO									
	1983 (2)		1984 (2) (4)				VARIÇÃO TOTAL DO VALOR MÉDIO DO RENDIMENTO MENSAL (%)			
	VALOR MÉDIO DO RENDIMENTO MENSAL (Cr\$) (3)		% DO RENDIMENTO		VALOR MÉDIO DO RENDIMENTO MENSAL (Cr\$) (3)					
	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas	Na classe percentual	Das classes acumuladas	1979/1981	1981/1983	1983/1984	1981/1984
	29.234	29.234	1,0	1,0	27.987	27.987	1,3	(-) 8,9	(-) 4,3	(-)12,8
	52.566	40.900	2,0	3,0	59.730	43.859	(-) 4,6	(-)16,5	13,6	(-) 5,1
	80.690	54.163	2,6	5,6	77.797	55.171	(-) 3,0	(-)15,1	(-) 3,6	(-)18,1
	103.467	66.489	3,6	9,2	105.219	67.683	3,1	(-)19,0	1,7	(-)17,6
	125.495	78.290	4,4	13,6	130.622	80.271	0,9	(-)15,7	4,1	(-)12,3
	162.591	92.340	5,2	18,8	151.258	92.102	2,7	(-)17,3	(-) 7,0	(-)23,0
	222.264	110.901	7,6	26,4	223.456	110.867	3,8	(-)14,4	0,5	(-)14,0
	306.092	135.300	10,5	36,9	308.360	135.554	1,0	(-)12,0	0,7	(-)11,3
	492.542	174.993	16,5	53,4	483.024	174.162	(-) 1,4	(-) 7,6	(-) 1,9	(-) 9,4
	1.400.522	297.546	46,6	100,0	1.368.408	293.586	(-) 6,3	(-) 7,1	(-) 2,3	(-) 9,3
	2.010.276	-	33,3	-	1.954.758	-	(-) 7,3	(-) 7,3	(-) 2,8	(-) 9,8
	4.125.825	-	13,4	-	3.924.769	-	(-)11,3	(-) 3,9	(-) 4,9	(-) 8,6

FONTE: IBGE Diretoria de População Social. Departamento de Estudos e Indicadores Sociais.

- (1) Exclui a população da zona rural da Região Norte e dos Estados de Mato Grosso do Sul e Goiás.
- (2) Exclui a população da zona rural da Região Norte.
- (3) Valores convertidos a preços de setembro de 1984.
- (4) Os indicadores para 1984 foram calculados a partir de um menor número de estratos - oito - do que nos anos anteriores (Onze es

Vê-se pelo Quadro que de 79/81, período em que se registraram aumentos do s.m., houve aumento nos rendimentos do 4º ao 8º decis. Se convertermos esta renda em salários mínimos de 1983, infere-se que a faixa de aumento se deu para os trabalhadores que recebiam de 1,8 a 4 salários mínimos. No período de 81 a 83 é esta mesma faixa que teve a maior perda de renda, função da mudança da política salarial e da desvalorização do salário mínimo.

O Quadro 2.9 revela a magnitude da concentração relativa da renda no país. Se em 1981 os 10% mais ricos detinham 45,5% da renda, em 1983 o percentual evoluiu para 47,1%. Por outro lado, os trabalhadores na base do mercado - os primeiros 7 decis - detinham em 1981, 27,9% da renda e apenas 26,1% em 1983. Como resultado, tem-se um aumento no coeficiente de Gini. Quadro 2.10

Quadro 2.10

População economicamente ativa com rendimento, valor médio do rendimento mensal e Índice de Gini da distribuição do rendimento da população economicamente ativa com rendimento - 1979-1984

ESPECIFICAÇÃO	DADOS NUMÉRICOS				VARIACÃO NO PERÍODO (1)	
	1979 (1)	1981 (2)	1983 (2)	1984 (2)	1981/1983 (2)	1981/1984 (2)
População economicamente ativa com rendimento (3)	37.824.682	40.950.982	43.936.598	45.506.303	7,3	11,1
Valor médio do rendimento mensal (Cr\$) (4)	340.206	331.158	297.546	293.586	( )10,1	( )11,3
Índice de Gini						
Limite inferior	0,578	0,565	0,584	(5) 0,576	3,4	1,9
Limite superior	0,589	0,576	0,595	(5) 0,593	3,3	3,0

FONTE: IBGE Diretoria de População e Social. Departamento de Estudos e Indicadores Sociais.

(1) Exclusive a população da zona rural da Região Norte e dos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás.

(2) Exclusive a população da zona rural da Região Norte.

(3) Exclusive a população economicamente ativa sem rendimento e sem declaração de rendimento.

(4) Valores convertidos a preços de setembro de 1984.

A queda da renda real média - 10,1% de 1981 a 83 - e sua maior concentração, expressa, em parte, a contração seletiva do setor industrial e do mercado formal de trabalho. A renda do setor informal é dependente do poder de compra dos assalariados, variando, portanto, de acordo com o salário mínimo e com o volume de emprego no mercado formal. O deslocamento de trabalhadores do setor formal para o setor informal é percebido, pela ótica da renda, por uma queda do rendimento real. O Quadro 2.11 confirma este processo.

Quadro 2.11

BRASIL

Incidência dos ocupados de baixa renda na ocupação total não agrícola-urbana, por extrato de inserção produtiva e grandes ramos de atividade econômica: 1981-1983

Em %

ESPECIFICAÇÃO	1 9 8 1			1 9 8 3		
	TOTAL	SETOR ORGANIZADO	SETOR NÃO ORGANIZADO	TOTAL	SETOR ORGANIZADO	SETOR NÃO ORGANIZADO
OCUPADOS (a)	25,8	7,9	63,9	30,1	11,3	65,8
Indústria	15,2	7,0	60,0	18,8	10,6	62,0
Construção Civil	19,3	6,9	41,6	28,8	10,9	50,0
Comércio	26,2	8,7	59,0	30,7	14,2	60,6
Serviços	31,7	8,5	70,0	34,7	11,1	71,1

FONTE: FIBGE, PNAD (1985)

(a) Corresponde aos ocupados com renda inferior a 1 salário mínimo mensal.

Como foi salientado anteriormente, o impacto da crise sobre o mercado de trabalho foi diferenciado por regiões. Conseqüentemente, a concentração da renda se deu de forma distinta quando desagregamos os dados por regiões. O Quadro 2.12 apresenta os dados da distribuição relativos à população urbana e rural.

Quadro 2.12

Indicadores da distribuição do rendimento mensal das famílias com rendimento, residentes em domicílios particulares, segundo a situação do domicílio - 1981-1983

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	ANOS	INDICADORES DA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MENSAL DAS FAMÍLIAS COM RENDIMENTO (1)					
		Famílias com rendimento (1000 famílias)	Valor médio do rendimento mensal familiar (Cr\$) (2)	Índice de Gini		Classes de percentual	
				limite inferior	limite superior	20	
						% do rendimento	Valor médio do rendimento mensal familiar (Cr\$) (2)
TOTAL (3)	1981	26.973,3	544.864	0,542	0,560	3,1	83.471
	1983	28.985,2	493.455	0,551	0,569	3,0	75.305
Urbana	1981	19.942,0	648.899	0,517	0,538	3,3	106.246
	1983	21.717,0	582.019	0,529	0,550	3,2	92.357
Rural (3)	1981	7.031,3	249.798	0,483	0,494	4,6	56.949
	1983	7.268,2	228.832	0,488	0,499	4,5	51.657

FONTE: IBGE

A perda de renda real se deu tanto no meio urbano quanto no rural. Contudo, a maior concentração de renda se verificou na população urbana. Parte do empobrecimento rural no período, deve ser atribuído às fortes secas registradas em 1983, o que torna mais evidente o caráter urbano da crise recessiva.

O ponto essencial a enfatizar é que o impacto regional da crise econômica sobre emprego e renda é dependente do grau e extensão da divisão social do trabalho que ocorre entre as regiões. Neste sentido, a "temporalidade" e os mecanismos da crise se dão distintamente entre as regiões. No caso brasileiro, a superposição da crise cíclica com uma crise agrícola — como já foi mencionado — impede uma constatação empírica mais enfática desta hipótese. Com efeito, na ausência de uma crise agrícola, a recessão cíclica transmite-se à agricultura por uma redução dos preços dos alimentos — sensíveis à contração de demanda — e diminuição do fluxo migratório campo-cidade.

No caso particular da crise de 81-83 estes dois fenômenos não se deram. A quebra nas safras agrícolas resultaram em aumento do fluxo migratório, aumentando a taxa de desocupação urbana em cidades cuja estrutura de emprego pouco variaram no período. Contudo, como pôde ser observado no Quadro 2.5, a despeito deste processo, a crise foi mais decisiva nas regiões em que a estrutura técnica da produção é mais complexa e interligada.

Insistimos até agora no impacto da crise sobre a concentração da renda. Contudo o grau de mobilidade social depende não apenas do acesso ao mercado de bens mas também do acesso ao mercado de títulos de propriedade. Portanto, para que tivéssemos uma visão mais completa seria necessário uma análise sobre a concentração da propriedade e, conseqüentemente, da renda financeira. Lamentavelmente, pouco se conhece sobre este último aspecto tanto do ponto de vista empírico quanto metodológico.

Onde as informações são mais visíveis — o mercado de terras — o processo de concentração da propriedade se verificou como parte de um amplo processo especulativo, e queda do preço real da terra. Por outro lado, o deslocamento entre as órbitas reais e financeiras — característico da crise cíclica — engendrou ampla especulação e concentração dos títulos mobiliários reforçando a tendência concentradora do período.

## 2.2 - Miséria e Pobreza

Foi visto anteriormente como a crise aumentou a concentração de renda. Contudo, a dramaticidade do quadro social no Brasil diz respeito não apenas a concentração relativa de renda mas a miséria e pobreza absoluta.

A discussão sobre a pobreza envolve a delimitação de uma "linha de pobreza" (Hoffmann, 1986) abaixo do qual as pessoas são consideradas como "pobres". Hoffmann (1984) obteve alguns resultados interessantes que serão a seguir sumariados. Considerando:

- H, a proporção das famílias pobres (renda mensal até 1 s.m.) sobre nº total de famílias,  $H = 0$  quando ninguém está abaixo da linha de pobreza e  $H = 1$  quando todos estão abaixo;
- I, a insuficiência de renda dos pobres, isto é, o "hiato de renda" do(s) pobre(s) em relação a linha de pobreza. I varia de 0, ninguém estaria abaixo da linha de pobreza a 1, se todos os pobres tiverem renda zero;
- sendo P, uma medida conjunta entre H e I e o coeficiente de Gini (desigualdade abaixo da linha de pobreza), do tipo
 
$$P = H \left\{ I + (1 - I).Gini \right\} \quad (+)$$
 tem-se os seguintes resultados:

TABELA 1

Rendimento e Pobreza de Pessoas de 10 anos ou mais, com Rendimento Positivo, no Brasil, durante o Período 1976-82, considerando um Salário Mínimo como Linha de Pobreza

Fonte dos Dados e Ano	Médio(em Múltiplos do Salário Mínimo)	Mediano	% sem Rendimento	G	H	I	P
PNAD 76	2,76	1,42	49,0	0,592	0,407	0,363	0,205
PNAD 77	2,64	1,33	47,3	0,593	0,422	0,371	0,217
PNAD 78	2,65	1,25	45,7	0,607	0,421	0,414	0,237
PNAD 79	2,76	1,35	46,5	0,593	0,382	0,409	0,213
CENSO 80	2,75	1,31	47,1	0,595	0,386	0,385	0,204
PNAD 81	2,73	1,39	45,6	0,583	0,371	0,428	0,212
PNAD 82	2,40	1,19	44,7	0,589	0,436	0,444	0,256

FONTE: HOFFMAN (86)

(+) Ver Sen (1981)

TABELA 2

Rendimento e Pobreza de Pessoas de 10 anos ou mais, com Rendimento Positivo e Domicílio Urbano, no Brasil, durante o Período 1976-82, considerando um Salário Mínimo como Linha de Pobreza

Fontes dos Dados e Ano	Médio (em Múltiplos do Salário Mínimo)	Mediano	% sem Rendimento	G	H	I	P
PNAD 76	3,26	1,59	45,2	0,590	0,333	0,353	0,164
PNAD 77	3,11	1,56	43,9	0,590	0,343	0,357	0,171
PNAD 78	3,15	1,53	42,2	0,597	0,341	0,383	0,182
PNAD 79	3,27	1,63	43,0	0,586	0,311	0,390	0,168
CENSO 80	3,20	1,54	43,2	0,587	0,310	0,371	0,161
PNAD 81	3,15	1,64	42,6	0,575	0,307	0,415	0,173
PNAD 82	2,77	1,40	41,5	0,581	0,366	0,430	0,210

FONTE: HOFFMAN (86)

TABELA 3

Rendimento e Pobreza de Pessoas de 10 anos ou mais, com Rendimento Positivo e Domicílio Rural, no Brasil, durante o Período 1976-82, considerando um Salário Mínimo como Linha de Pobreza

Fontes dos Dados e Ano	Médio (em Múltiplos do Salário Mínimo)	Mediano	% sem Rendimento	G	H	I	P
PNAD 76	1,52	0,91	56,5	0,508	0,588	0,378	0,306
PNAD 77	1,47	0,89	54,2	0,520	0,620	0,390	0,332
PNAD 78	1,34	0,79	53,2	0,536	0,629	0,458	0,379
PNAD 79	1,37	0,88	54,2	0,500	0,578	0,437	0,335
CENSO 80	1,43	0,87	56,0	0,519	0,609	0,405	0,330
PNAD 81	1,38	0,83	53,4	0,507	0,581	0,450	0,336
PNAD 82	1,17	0,74	53,0	0,503	0,667	0,470	0,408

FONTE: HOFFMAN (86)

Das tabelas, infere-se um agravamento na pobreza relativa e absoluta nos anos de 1981-82 tanto no meio urbano quanto no

pois a linha de pobreza considerada como o salário mínimo legal não é constante. O poder de compra do s.m. deteriorou-se no período, aumentando a diferença entre a renda recebida e o mínimo necessário para a sobrevivência das pessoas.

Os dados disponíveis para 1984 revelam uma ampliação da miséria e pobreza. Utilizando o mesmo índice P, Wanderlei Guilherme (1986), baseando-se nas mesmas fontes, obtém um valor de P para o Brasil de 0,516, considerando a linha de pobreza rendimentos de até 2 s.m. Se adotarmos este critério e de acordo com os dados anteriores, teríamos a seguinte evolução de P.

Anos	Índice de Pobreza (P)
1979	0,426
1980	0,404
1981	0,414
1982	0,512
1984	0,516

A situação de pobreza é de acordo com os dados da Tabela 3 muito mais dramática no meio rural. A diversidade por regiões geográficas revela a dimensão da pobreza relativa e absoluta da região nordeste. Com efeito, se considerarmos como miserável a população cujo rendimento vai até 1/2 salário mínimo, de indigente os que percebem uma renda de 1/2 a 1 s.m. e como pobre as pessoas que recebem de 1 a 2 s.m., temos os seguintes dados. Quadro 2.13.

#### Quadro 2.13

Distribuição % da População Economicamente Ocupada Segundo Classe de Carência a Partir da Linha de Pobreza (2 s.m.) - Brasil e Regiões - 1984

	BRASIL	NOROESTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE
Miserável	21,9	13,6	32,3	17,4	15,3	15,6
Indigente	37,2	34,2	37,9	37,7	35,1	35,3
Pobre	40,9	52,1	29,7	44,9	49,5	49,9

Os dados são contundentes e colocam o país como o de pior distribuição de renda entre os países de industrialização recente. Um aspecto importante a ressaltar é que os dados de renda são agregados monetários. Se somássemos a estes rendimentos em espécie, os números seriam algo distintos. Embora não seja possível precisar, admite-se que a fração não monetária da renda seja significativa em relação ao montante gasto pelas famílias de baixa renda em alimentos. Esta fração deve ter aumentado sua participação no período de crise em que se registrou forte terciarização da economia.

As taxas de analfabetismo — 27,1% da população brasileira e 47,0% da população nordestina — de domicílios servidos por abastecimento de água — 66,2% — de esperança de vida — 67 anos no sul e 51 anos no nordeste — revelam o grau de miséria e pauperismo de amplos segmentos da população brasileira.

As amplas desigualdades que marcam as condições de vida dos diferentes extratos populacionais foram apresentadas por Vanderlei Guilherme (86) a partir de um índice de fragmentação de Rae. Quando o índice for zero significa homogeneidade total vale dizer, nenhuma diversidade na população considerada em função do atributo em pauta (mortalidade infantil, abastecimento de água, carteira assinada, etc). Quando o índice for igual a 1, significa que a população divide-se em proporções iguais em relação ao atributo. Assim, a população brasileira ao dividir-se igualmente entre homens e mulheres tem o índice 1. Com base neste critério é apresentada a Tabela 4.

Infere-se por exemplo que as chances de 2 pessoas escolhidas ao caso, uma ser homem e a outra mulher é de 100%. Ou, a probabilidade de 2 pessoas empregadas uma possui carteira assinada e outra não é de quase 100% para o país e de 94% no Nordeste.

O cruzamento de homogeneidade e heterogeneidade a partir dos indicadores propostos no Quadro permite localizar alguns polos fundamentais de desigualdade entre as regiões, as ocupações e o analfabetismo entre homens e mulheres.

TABELA 4

 HETEROGENEIDADE  
 (Fragmentação  $F/F_{mx}$ )

	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE
Pop.Res./Sexo	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Pop.Res./Situação Dom.	0,800	-	0,992	0,512	0,916	0,760
Pop.Res./Analfabetismo	0,792	0,692	0,996	0,592	0,596	0,752
Pop.Res.Homens/Analfab.	0,788	0,696	1,0	0,556	0,568	0,748
Pop.Res.Mulheres/Analfab.	0,796	0,688	0,992	0,628	0,624	0,756
Pop.Res.Urb./Analfab.	0,644	0,692	0,904	0,516	0,512	0,644
Pop.Res.Urb.Hom./Analfab.	0,620	0,696	0,916	0,472	0,472	0,628
Pop.Res.Urb.Mulh./Analfab.	0,664	0,688	0,892	0,560	0,552	0,660
Pop.Res.Rural/Analfab.	0,996	-	0,936	0,904	0,728	0,956
Pop.Res.Rural Hom./Analfab.	0,996	-	0,904	0,880	0,712	0,952
Pop.Res.Rural Mulh./Analfab.	0,992	-	0,960	0,924	0,748	0,960
PEA/Sexo	0,888	0,884	0,876	0,896	0,896	0,812
PEA/Situação Domicílio	0,812	-	1,0	0,504	0,956	0,732
PEA/Ocupada/Desocupada	0,164	0,152	0,128	0,204	0,132	0,116
PEA Homens/Ocupada	0,156	0,152	0,124	0,192	0,132	0,108
PEA Mulheres/Ocupadas	0,176	0,148	0,136	0,220	0,132	0,140
PEA Urb./Ocupada/Desocup.	0,212	0,152	0,224	0,224	0,196	0,148
PEA Urb.Homens/Ocupada	0,212	0,152	0,220	0,224	0,200	0,148
PEA Urb.Mulheres/Ocupada	0,212	0,148	0,208	0,232	0,192	0,148
PEA Rural/Ocupada/Desocup.	0,036	-	0,028	0,060	0,024	0,020
PEA Rural Homens/Ocupada	0,028	-	0,024	0,048	0,024	0,016
PEA Rural Mulheres/Ocup.	0,048	-	0,032	0,100	0,028	0,056
Pessoas Ocupadas (PEO)/Sexo	0,884	0,884	0,872	0,896	0,896	0,812
PEO/Cont.Prev.Social	0,996	1,0	0,776	0,972	1,0	0,984
PEO/Homens Cont.Prev.Social	1,0	1,0	0,768	0,944	0,996	0,980
PEO/Mulheres/Cont.Prev.Soc.	0,980	1,0	0,792	1,0	0,972	0,996
Pessoas Empreg./Cart.Trab.Ass.	0,992	0,980	0,940	0,956	0,928	0,996
Pessoas Empreg Hom/Cart.Trab.	0,980	0,972	0,932	0,912	0,884	0,992
Pessoas Empreg.Mulh./Cart.Trab.	1,0	0,996	0,956	1,0	0,976	0,996
Cond. Domic./Abast.d'Água	0,747	0,507	0,971	0,462	0,723	0,771
Cond.Domic./Tipo Escoadouro	0,940	0,741	0,807	0,790	0,841	0,720

Fonte Dados Brutos: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1984. Elaboração de Guilherme, V (1986).

Nota: 1) Exclusiva população rural da região Norte

## 2.3 - Crise Econômica e Políticas Sociais

Frente a um quadro de aprofundamento das desigualdades, os mecanismos de regulação social e seguridade revelaram-se incapazes de ampliar o acesso aos bens públicos, de forma a compensar a concentração da renda e o desemprego.

O aumento do desemprego e da miséria ocorridos no período de 1979 e 1983 ampliaram o já dramático quadro de carências sociais: desnutrição, profusão de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, favelização da população urbana e aumento da mortalidade infantil nas áreas mais carentes. Face ao aumento das demandas sociais, a oferta de bens e serviços públicos revelou-se aquém das necessidades, ampliando o déficit social.

Um dos indicadores sociais mais significativos é a incidência de doenças transmissíveis, as "doenças do subdesenvolvimento". Os dados do MS revelam um forte crescimento no período da tuberculose, da hanseníase e da malária, respectivamente 67,9; 14,6 e 233,4 casos por 100.000 habitantes em 1983 (Indicadores Sociais, Tabelas Seleccionadas, IBGE, 1984).

Segundo os mesmos indicadores, a partir dos dados da PNAD, a taxa de analfabetismo aumentou na população urbana entre as pessoas de 15 a 29 anos entre 1979 e 1983. Ver Quadro 2.14.

### Quadro 2.14

Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por situação do domicílio, segundo os grupos de idade - 1977-1983

#### BRASIL

GRUPOS DE IDADE	TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE (%)											
	1977 (1)			1979 (1)			1981 (2)			1983 (2)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
TOTAL (3)	23,7	15,3	42,3	23,1	15,2	42,2	22,8	16,0	41,8	21,9	15,2	41,5
15 a 19 anos	12,7	6,1	26,0	12,1	5,8	26,1	12,2	6,7	25,7	12,0	6,6	25,4
20 a 24 anos	13,7	7,2	29,0	12,5	6,8	27,4	11,9	7,1	26,8	11,3	6,6	26,2
25 a 29 anos	17,4	9,8	35,5	15,9	8,6	35,4	14,2	8,9	31,7	13,3	8,0	31,1
30 a 39 anos	22,6	13,6	43,4	22,2	13,7	43,3	20,9	13,6	42,1	19,5	12,4	41,6
40 a 49 anos	29,2	19,4	51,5	28,9	19,7	51,8	28,4	20,3	50,6	27,2	19,3	49,9
50 a 59 anos	37,0	26,6	60,0	36,2	26,9	58,4	35,6	27,3	58,6	34,6	26,0	59,1
60 anos ou mais	49,9	39,8	70,6	50,6	41,0	71,7	49,8	41,3	71,8	48,1	39,5	70,5

Por outro lado, as condições das habitações no Brasil permaneceram amplamente insatisfatórias, revelando um quadro de crescentes demandas insatisfeitas. O Quadro 2.15 magnifica o problema.

Quadro 2.15

Condições das Habitações no Brasil

Condições das Habitações	TOTAL		URBANO	
	1980	1983	1980	1983
Nº de Domicílios	25.293.411	28.218.255	17.819.207	-
Nº de Domicílios Permanentes	25.158.297	28.185.396	17.736.711	21.035.414
Nº de Domicílios Duráveis	22.252.342	25.596.312	16.925.208	20.242.539
Nº de Domicílios Precários	2.905.935	2.589.084	811.563	792.875

FONTE: FIBGE, Censo Demográfico, 1980 e PNAD, 83.

A oferta de bens e serviços públicos constitui um padrão de regulação estatal sobre o "social" e obedece a determinantes políticos, econômicos e culturais de natureza estrutural. Desse modo, procurar-se-á inicialmente identificar os impactos conjunturais da crise sobre as políticas sociais para, posteriormente, buscar referências mais amplas sobre a natureza destas políticas.

Do ponto de vista da oferta de bens e serviços públicos, a relação entre crise econômica e a magnitude da oferta depende, de um lado do padrão de financiamento dos gastos sociais e das prioridades estatais de alocação de recursos, de outro, das modalidades de atendimento à população.

Os gastos sociais no Brasil possuem 4 modalidades de captação de recursos:

- recursos fiscais do Estado;
- recursos compulsoriamente recolhidos pagos por empregados e empregadores vinculados a programas de base contributiva;

- contribuições compulsórias pagas pelas empresas e destinadas a "patrimônio" dos trabalhadores.

(Ver NEPP,1986)

Estão prioritariamente na 1<sup>a</sup> modalidade a Educação e Saúde, na 2<sup>a</sup> a previdência social, na 3<sup>a</sup> o FINSOCIAL, e na 4<sup>a</sup> os fundos FGTS, PIS-PASEP vinculados aos programas de habitação e saneamento.

É fácil perceber que uma recessão ao reduzir a base fiscal do Estado e a massa de salários, implica em diminuição global de recursos para fins sociais e/ou crise financeira dos programas sociais. Um padrão de financiamento do tipo salários-contribuições-benefícios é claramente pró-cíclico.

Segundo dados de Werneck e Kwiatrowski (1984) e Abranches (1985) as despesas sociais<sup>(1)</sup> custeadas pelo Tesouro sobre o gasto público total caíram de 30% em 1979 para 26% em 1983. No conjunto das despesas sociais subiu a participação da Educação e caíram as despesas voltadas para Saúde e Saneamento 35% e 39% e 11% e 9,2% respectivamente, para os anos de 1978 e 83.

Quando se agregam os gastos do Governo Federal (incluindo fundações, autarquias e empresas) vê-se que o gasto social nos gastos totais do Governo aumentou de 27% a 30% de 1980 a 1982. Dentro destes gastos a área de saúde vê elevada sua participação relativa, obtendo 20% das alocações sociais em 1980, ao passo que a Educação ficou com 12%. Os anos de 1981 e 82 mostraram contudo uma alteração: a Educação registrou um aumento passando de 15% para 16% respectivamente e a Saúde caiu para 18% e 16% para os mesmos anos.

No global, os gastos da União/PIB caíram de 14% em 1970 para 9% em 1983. No período de 1980-82 os gastos sociais globais aumentaram 9% ao passo que os gastos totais declinaram de 2%.

---

(1) Funções consideradas de natureza social: educação e cultura,

A tendência ocorrida na alocação de recursos para área social foi de redução dos recursos do Tesouro e aumento dos recursos oriundos dos recolhimentos para-fiscais. Em 82 os primeiros eram responsáveis por 20% do total de recursos e os segundos por 80%.

O forte desemprego ocorrido em 1981, 82, 83 afetou a base de recolhimento dos recursos para-fiscais. Os Quadros 2.16 e 2.17 mostram a redução das pessoas ocupadas que contribuíam para Instituto de Previdência em relação ao total das pessoas ocupadas. Infere-se uma redução de 2 pontos percentuais no total geral e de quase 6 pontos em atividades não agrícolas. É visível aqui o aumento do setor informal e do subemprego. Com efeito é na faixa de renda de até 1 salário mínimo que a proporção é significativa. O resultado sobre a política de previdência é óbvia: contrai-se a base de arrecadação — inclusive porque os contribuintes da previdência sofreram redução real de salário, como visto anteriormente — e ampliam-se as necessidades de atendimento.

Quadro 2.16

Proporção de pessoas ocupadas que contribuíam para Instituto de Previdência em relação às pessoas ocupadas, por sexo e atividade não agrícola - 1977-1983

BRASIL

ANOS	Proporção de pessoas ocupadas que contribuíam para Instituto de Previdência em relação às pessoas ocupadas (%)					
	Total	Homens	Mulheres	Atividade não agrícola		
				Total	Homens	Mulheres
1977 (1)	47,3	50,0	41,3	70,9	78,1	57,3
1979 (1)	49,4	51,6	44,6	69,7	76,3	57,8
1981 (2)	49,9	51,7	46,0	67,3	73,1	56,8
1983 (2)	47,7	49,8	43,3	61,4	66,1	53,2

Quadro 2.17

Proporção de pessoas ocupadas que contribuíam para Instituto de Previdência em relação às pessoas ocupadas, total e atividade não agrícola, segundo as classes de rendimento mensal de todos os trabalhos - 1981-1983  
BRASIL

CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS	Proporção das pessoas ocupadas que contribuíam para Instituto de Previdência em relação às pessoas ocupadas (%)			
	TOTAL		Atividade não agrícola	
	1981	1983	1981	1983
TOTAL	49,9	47,7	67,3	61,4
Até 1/2 salário mínimo	6,8	5,5	9,4	6,2
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	29,8	33,1	45,6	46,4
Mais de 1 a 2 salários mínimos	60,7	55,4	75,0	67,7
Mais de 2 a 3 salários mínimos	76,3	74,6	84,3	80,2
Mais de 3 a 5 salários mínimos	83,7	84,4	89,4	88,0
Mais de 5 a 10 salários mínimos	88,5	86,8	93,0	89,7
Mais de 10 salários mínimos	91,6	91,7	95,0	94,0
Sem rendimento	(1) 1,2	(2) 1,2	(1) 6,9	(2) 4,7

FONTE - IBGE, Pesquisa Mensal por Amostra de Domicílios.

NOTAS - 1. Exclui a população da área rural da Região Norte.

2. Exclui as pessoas sem declaração de rendimento de trabalho.

(1) Inclusive os empregados domésticos que receberam somente em benefícios.

(2) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

Face à esta queda na arrecadação, houve redução no nº de benefícios concedidos (aposentadorias, pensões, auxílios) mas não de forma a compensar a queda da receita. Ver Quadro 2.18.

Quadro 2.18

## Benefícios em Manutenção e Concedidos

ANO		URBANO	RURAL	TOTAL
<u>Benefícios Concedidos</u> *				
1981	Valor	3.480.609	452.596	3.933.205
1982	Valor	3.413.330	485.965	3.899.295
	Taxa de Crescimento	- 2,0	7,4	- 1,0
1983	Valor	3.301.915	463.199	3.765.114
	Taxa de Crescimento	- 3,3	- 5,0	- 3,6
1984	Valor	2.829.470	467.955	3.297.425
	Taxa de Crescimento	-16,7	1,0	-14,2
<u>Em Manutenção</u>				
1981	Valor	5.713.094	2.828.777	8.541.871
1982	Valor	5.980.174	3.039.126	9.019.300
	Taxa de Crescimento	4,7	7,4	5,6
1983	Valor	6.552.134	3.252.486	9.804.620
	Taxa de Crescimento	9,6	7,0	8,7
1984	Valor	6.674.643	3.473.377	10.148.020
	Taxa de Crescimento	1,9	6,8	3,5

\* Exclui os benefícios do servidor público.

FONTE: NEPP

Do exposto anteriormente, é possível dizer que a contração das despesas do Estado não implicou em redução do montante global dos gastos sociais, que aumentaram no período. Por outro lado, estes sofreram redirecionamentos a partir de diferentes hierarquias de interesse. A redução relativa do nº de contribuintes e a manutenção dos gastos sociais vai resultar em crise o desvirtuamento dos sistemas previdenciários e de habitação.

políticas sociais, procurando delimitar os impactos da crise a partir das modalidades de atendimento à população.

No que se refere ao sistema previdenciário, a recessão causou profunda crise financeira. O Quadro 2.18 apresenta a redução da folha de salários de contribuição para os anos da crise. O Quadro 2.19 apresenta a evolução das receitas e despesas.

Quadro 2.18

Evolução da Folha de Salários de Contribuição

ANO	Milhões de Cr\$ 1983 (IGP/DI)	TAXA DE CRESCIMENTO	
		IGP/DI	INPC
1979	29.791.882	-	-
1980	27.273.326	- 8,5	-
1981	26.973.128	- 1,4	3,3
1982	29.640.996	- 10,3	9,6
1983	24.077.571	- 18,8	- 4,9

FONTE: MPAS

Quadro 2.19

SINPAS

Evolução das Receitas e Despesas Totais

ANO	Receita em Bilhões de 85 (*)	$\Delta$ %	Despesas em Bilhões de 85	$\Delta$ %
1980	69.309	-	74.409	-
1981	71.062	2,56	77.236	3,8
1982	84.565	19,0	82.432	6,7
1983	69.268	(18,1)	70.481	(14,5)
1984	64.692	(6,6)	64.894	(8,0)
1985	70.365	(8,8)	67.810	(4,5)

FONTE: MPAS/DATAPREV

(\*) IGP/DI (média anual)

Desse modo, o conjunto do sistema previdenciário e de saúde (SINPAS) acumulou deficits recorrentes desde 1980. As medidas tomadas de elevação de alíquota foram inócuas e, em 1985 o deficit estimado foi em torno de 8 trilhões de cruzeiros.

O caráter pró ciclo do sistema previdenciário é claramente percebido quando se patenteia a recuperação da economia brasileira em 1985. Já no final do ano, foi registrado um superavit de caixa de 6,48 trilhões de cruzeiros, função do aumento da base da arrecadação.

Um aspecto importante dos impactos da crise sobre o sistema previdenciário é explicado pelas condições de acesso ao sistema. O modelo de assistência social é contratual, vale dizer, os benefícios dependem do vínculo salarial e do seu valor. Nesta base, o aumento do desemprego e crescimento do setor informal ampliam a faixa dos desprotegidos da seguridade social dificultando o acesso das populações mais carentes à proteção social. Desse modo além de sua ciclicidade, a previdência social privilegia os setores mais fortes economicamente, não se constituindo, portanto, em um mecanismo de distribuição indireta da renda. A contribuição das empresas na arrecadação total sobre a folha de salários (cerca de 63 % em 1983) poderia representar um processo redistributivo. Contudo este mecanismo é ilusório já que a alíquota é apropriada como índice de custo e como tal repassada nos preços.

A crise, portanto, não encontra no sistema de seguridade social uma defesa e alienação dos seus efeitos sobre a concentração de renda e a pobreza.

Quanto à atenção à saúde a crise se manifestou de diversas formas. A origem dos recursos do subsistema de saúde envolve 4 fontes:

- Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS)
- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)
- Recursos do Tesouro
- Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)

O FPAS é, como visto anteriormente, pró-cíclico. Do total arrecadado nesta rubrica, a assistência médica vinha recebendo ao longo dos anos 70 cerca de 26%. Com a crise este percentual foi reduzido para 22% em 1983. Contudo, dada a rápida evolução da arrecadação, as magnitudes absolutas de aplicação sofreram forte aumento, quadruplicando em 10 anos. A crise atingiu de forma marcante as receitas previdenciárias destinadas ao sistema médico hospitalar (INAMPS). Ver Quadros 2.20 e 2.21.

Quadro 2.20

Evolução dos Recursos Reais do INAMPS  
1979 - 1984  
BRASIL

Em Cr\$ milhões de 1984.

ANO	VALOR REAL	%
1979	20.029.554,77	-
1980	20.353.838,06	1,6
1981	18.800.715,59	(7,6)
1982	19.198.111,67	2,1
1983	15.440.356,88	(19,6)
1984	16.442.500,92	6,5

FONTES: Sec. do Planejamento, INAMPS

Quadro 2.21

Evolução das Despesas do INAMPS por Habitante  
1979 - 1984  
BRASIL

ANO	Gasto/Habitante Cr\$ 1,00 a preço 79	ÍNDICE
1979	793	100
1980	784	99
1981	695	88
1982	694	87
1983	546	69

Um dos aspectos mais visíveis da política de saúde nos últimos anos é a liberalização progressiva do orçamento fiscal na cobertura dos programas de saúde. Esta tendência aumenta nos anos 80, como foi salientado anteriormente.

Como resultado imediato da crise, o corte nos gastos fiscais destinados ao Ministério da Saúde atingiu a programas de controle de doenças endêmicas como os da SUCAM\* que teve seus recursos reduzidos em 20%. Segundo dados do Banco Mundial (1982) o orçamento para o controle da malária declinou quase 60% entre 1978 e 1982, o controle da esquistossomose caiu 80%. Os recursos globais destinados ao controle de doenças transmissíveis representavam em 1982 apenas 41% do montante gasto em 1978. (Abranches, 85).

Esta queda era esperada pela própria diminuição da incidência destas doenças no passado recente mas não, nesta magnitude, como atesta o crescimento recente da malária.

A criação do FINSOCIAL em 1982 veio arrefecer a queda real de recursos mas não a ponto de compensá-la. Ver Quadro 2.22.

### Quadro 2.22

#### BRASIL: GASTO FEDERAL (INCLUSIVE PREVIDENCIÁRIO) EM SAÚDE POR SUBPROGRAMA - 1980/83

Em Cr\$ milhões de 83.

SUBPROGRAMAS	1980	(%)	1981	(%)	1982	(%)	1983	(%)
<u>Principais Subprogramas</u>	<u>2.225.069</u>	<u>95,7</u>	<u>2.088.377</u>	<u>96,6</u>	<u>2.236.816</u>	<u>96,5</u>	<u>1.866.755</u>	<u>95,5</u>
- Alimentação e Nutrição	76.297	3,3	85.859	4,0	142.955	6,2	126.112	6,5
- Assist. Médico Sanitária	2.055.508	88,4	1.104.516	88,1	1.985.032	85,7	1.603.444	82,0
- Controle de Doenças Transmissíveis	49.368	2,1	37.175	1,8	50.408	2,2	53.374	2,7
- Produtos Profiláticos e Terapêuticos	43.896	1,9	60.027	2,7	58.421	2,5	83.825	4,3
<u>Demais Subprogramas</u>	<u>99.425</u>	<u>4,3</u>	<u>73.885</u>	<u>3,4</u>	<u>79.048</u>	<u>3,4</u>	<u>88.372</u>	<u>4,5</u>
<u>TOTAL GERAL</u>	<u>2.324.494</u>	<u>100,0</u>	<u>2.162.262</u>	<u>100,0</u>	<u>2.315.864</u>	<u>100,0</u>	<u>1.955.127</u>	<u>100,0</u>

FONTE: Balanços Gerais da União  
MPAS

NOTA: Para 1982 e 83 foram incluídos como gastos, os recursos do FINSOCIAL repassados aos Ministérios no valor de Cr\$ 13.500 milhões e Cr\$ 133.364 milhões, respectivamente, mas que não

Face a crise e o desemprego, a política de nutrição e suplementação alimentar mostrou-se inóqua como medida de proteção. Existiam no início dos 80, cinco programas vinculados ao Ministério do Trabalho e MPAS com o objetivo de combater as carências nutricionais da população trabalhadora, e das camadas menos favorecidas da população, sobretudo mulheres e crianças.

Dos 5 programas os numericamente mais relevantes, o PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (voltado basicamente para as capitais nordestinas) revelaram-se pró cíclicos quanto a sua capacidade de expansão e qualidade dos serviços.

O PAT cuja finalidade é subsidiar a alimentação dos trabalhadores de baixa renda através de incentivos fiscais e/ou créditos às empresas, revelou desde logo, uma tendência a se limitar às grandes empresas e, portanto, aos trabalhadores melhor remunerados. Por outro lado, sua existência depende do contrato salarial. Em época de crise, a população trabalhadora de baixa renda vê-se a margem de seu benefício.

O PNAE cujo objetivo é distribuir merenda escolar para crianças de 7 a 14 anos deixou de atingir 8 milhões de crianças em 1983 face a redução da taxa de escolarização motivada pela crise.

Por fim, o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda que objetiva vender alimentos a preços subsidiados ajustou-se a crise pela diminuição da qualidade e da quantidade dos alimentos.

No que se refere à política habitacional e de saneamento a crise econômica atua duplamente. Do lado da demanda, o problema social mais visível é a proliferação das sub-habitações precárias nas favelas, ocupações, alagados ou mocambos nas periferias das grandes metrópoles. Em 1984, os dados das Secretarias Municipais da Família e do Bem-Estar Social e de Habitação (FABES) apontavam 4.000.000 pessoas morando em sub-habitações só na cidade de São Paulo (Albuquerque, 1984).

Segundo projeções do BNH, as necessidades habitacionais para a população urbana no período 80/1985 eram de 7 milhões de unidades, vale dizer um crescimento semelhante ao ocorrido em toda a década de 70. O estoque de domicílios permanentes aumentou entre 1980-83 de 3.343.950, 1 milhão de unidades abaixo do volume requerido segundo as projeções do BNH (Albuquerque, 86). Dessa maneira, a crise foi um importante coadjuvante da crise habitacional do país ao aumentar o desemprego e, em consequência, a miserabilidade das condições de moradia.

Por outro lado, a crise acirrou a contradição financeira — permanente, como será visto na próxima seção — do sistema de habitação. Este, nucleado no Banco Nacional de Habitação (BNH), depende no lado da captação de recursos do setor privado. O custo elevado destes e a baixa renda da população mais carente, desloca a política habitacional para grupos de renda mais elevados. A estrutura financeira do Sistema Financeiro da Habitação SFH baseia-se no FGTS recolhido sobre a folha de salários, nos depósitos de caderneta de poupança e nas Letras Imobiliárias.

A evolução destes recursos pode ser vista no Quadro 2.23

### Quadro 2.23

#### Saldos de Recursos do SFH

(em Cr\$ bilhões)

ANOS	Depósitos de Caderneta de Poupança				Letras Imobiliárias			FGTS	TOTAL SBPE	TOTAL BNH	SBPE/BNH	TOTAL SFH	△
	CFP	CFE	SCI + APE	TOTAL	TOTAL	BNH	SCI						
72	4,1	2,2	1,3	7,7	5,0	0,2	4,8	15	21,5	15,2	1,41	36,7	100
73	7,1	3,4	3,7	14,1	6,5	0,2	6,3	21	33,3	21,2	1,57	54,5	129
74	14,9	6,3	7,8	28,9	8,3	0,3	8,0	33	55,4	33,3	1,66	88,7	163
75	28,5	11,3	15,5	55,2	8,9	0,3	8,6	48	90,3	49,1	1,84	139,4	201
76	53,6	21,1	33,0	107,5	9,8	0,4	9,4	79	244,7	79,4	3,08	324,1	331
77	86,9	35,3	55,1	177,3	10,8	0,5	10,3	128	486,7	128,5	3,78	615,2	440
78	136,3	56,3	96,0	288,7	10,9	0,7	10,2	206	867,1	206,7	4,19	1.073,8	554
79	237,7	97,5	187,9	523,5	12,9	1,0	11,9	346	1.524,7	347,0	4,39	1.817,7	609
80	433,8	175,2	375,8	984,8	16,1	1,6	14,5	630	2.714,6	631,6	4,30	3.346,2	560
81	1.021,5	402,7	1.060,6	2.498,8	25,6	2,8	22,8	1.369	5.552,6	1.371,8	4,04	6.924,4	552
82	2.245,7	980,0	2.493,2	5.671,4	29,6	5,2	24,4	3.053	11.828,0	2.058,2	3,86	14.886,2	607
83	7.028,9	2.373,3	8.816,4	18.219,7	78,2	12,2	66,0	8.027	19.087,5	8.039,2	2,37	27.126,7	434
84	23.553,3	7.880,2	31.460,3	62.895,8	116,2	34,4	81,8	25.577	62.977,6	25.611,4	2,46	88.589,3	271

Como se vê pelos dados, a estrutura financeira do sistema de habitação baseia-se progressivamente nos recursos oriundos das cadernetas e letras imobiliárias. Com efeito, a redução relativa do FGTS - apropriado diretamente pelo BNH - no volume total de recursos e o aumento dos recursos do SPPE fazem das aplicações reais um investimento de rentabilidade pouco compatível com as possibilidades de pagamento da população de baixa renda.

De todo modo, a crise afetou o conjunto do sistema financeiro ao reduzir o índice de crescimento real dos recursos arrecadados. Reduziram-se o saldo das cadernetas de poupança e o FGTS, este como no caso do FPAS analisado anteriormente, é claramente pró-cíclico. Assim é que, a redução global dos recursos do SFH como salientamos anteriormente afeta duplamente a população trabalhadora: de um lado amplia-se o deficit habitacional, de outro, ao reduzir os investimentos da construção civil, aumenta o desemprego em um setor altamente intensivo em mão-de-obra.

Como em Albuquerque (86): "Vê-se, portanto, que a estrutura de capitalização do BNH aprofunda as recessões conjunturais, que, por sua vez, concorrem para enfraquecer as possibilidades de atuação daquele órgão nas áreas de interesse social, justamente quando se fazem mais necessárias". (pg.90)

Com efeito, a recessão reduz as aplicações globais e, numa proporção menor, as aplicações voltadas para as populações de baixa renda. Os programas habitacionais voltados para a população mais carente (situadas na faixa de 3 a 5 salários mínimos) tem como agentes financeiros as Companhias de Habitação (Cohabs). Outros programas como lotes urbanizados (renda familiar até 3 s.m.) e programas cooperativos (5 a 10 s.m.) atingem em menor escala os segmentos mais pobres. O Quadro 2.24, mostra a evolução do nº de financiamentos por programa.

Quadro 2.24

Participação de Programas no Total de Financiamentos  
Habitacionais Contratados pelo SFH (%)

	Até 1970	1971-75	1976-78	1979-82	1983-84
Faixa de Interesse Social (Cohabs)	34	16	47	24	20
Faixa Econômica (Cooperativas)	14	13	13	10	7
Faixa Média (SBPE, RECON)	36	63	32	48	57
Outros Programas Habitacionais <sup>(1)</sup>	16	8	8	18	16

FONTE: BNH

(1) Inclui Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas e alguns programas populares como Prohasp, Terrenos, Infra-estrutura de Conjuntos e Equipamentos, Promorar, Ficam, Prosuidi, João de Barro (ver Albuquerque, 86)

Os dados revelam claramente uma desaceleração a partir de 1979 nos investimentos de maior alcance social e um crescimento relativo no financiamento de programas voltados para grupos de mais alta renda.

Como será visto com mais detalhe na seção seguinte, a equação financeira do programa habitacional — aplicações de longo prazo e captações de recursos de curto prazo em um contexto inflacionário — entra em crise com a perda do salário real, objetivo perseguido pela política de estabilização dos anos 80. Como resultado, um crescente aumento da inadimplência evidenciou, no início dos 80, a crise estrutural de todo o sistema financeiro.

Em síntese, pode-se dizer que frente a crise, os mecanismos de proteção social não tiveram capacidade de contrarestar os processos de pauperização e concentração de renda. Devido a natureza do seu financiamento — fortemente pró-cíclica — e abrangência — dependente do contrato salarial — a crise econômica internaliza-se na política social e, deste modo, passa a regulá-la.

Como foi visto anteriormente, a crise econômica foi o resultado conspícuo de uma política econômica recessiva. Deste modo, é visível o grau de subordinação que a política social esteve submetida nos anos da crise à política econômica.

Este aspecto mais geral remete-nos para algumas questões substantivas. A crise das políticas sociais não é uma crise financeira *strictu sensu*. É mais bem, o resultado de um mecanismo de proteção social que se subordina à política econômica. Trata-se portanto de uma dimensão política de natureza estrutural. Por outro lado, e aqui, talvez resida o aspecto mais complexo: a subordinação da política social está inscrita na sua organização interna, nas suas estruturas de decisão, nas suas prioridades. Neste sentido, uma maior dotação de recursos apenas atenua alguns efeitos de seu comportamento subalterno, mas não altera sua natureza.

Desse modo, o que está em crise é um modo de se fazer política social que alia burocratismo, autoritarismo, privatização e centralismo.

As transformações políticas ocorridas a partir de 1985 vão permitir discussões mais amplas deste tema ao lado de diversas alternativas propostas pelo Governo. Para que se possa avaliá-las é preciso traçar um quadro mais geral da natureza das políticas sociais e algumas propostas de modificação ao nível mais global e setoriais. Preliminarmente, contudo, é preciso entendê-las em um contexto de ampla recuperação econômica que vem caracterizando os últimos dois anos. Descrever este processo é o que se propõe a seguir.

3. RECUPERAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O ano de 83 foi o ano de recessão mais aguda. Contudo, logo no 1º trimestre de 1984 foi se caracterizando um mecanismo de retomada econômica que se estendeu por todo o ano. Os anos de 85 e os 3 trimestres de 86 foram marcados por forte crescimento econômico.

O setor industrial foi quem comandou a alternância cíclica. Ver Quadro 3.1 .

QUADRO 3.1TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO FÍSICA DA INDÚSTRIA(%)

ANOS	1982	1983	1984	1985	1986(1)
Geral	-0,2	-5,3	6,7	8,5	9,4
Extrativa Mineral	5,3	14,3	27,3	11,5	11,3
<u>Transformação</u>	-0,3	-5,9	6,0	8,3	9,3
Bens de Capital	-13,4	-19,1	12,8	12,3	13,6
Bens Intermediários	2,5	-2,7	9,9	7,2	8,1
Bens de Consumo Duráveis	7,8	-3,5	-4,5	15,1	22,4
Bens de Consumo Não Duráveis	1,9	-5,0	-1,2	7,9	8,6

FONTE: IBGE

(1) janeiro/março

A recuperação econômica teve do ponto de vista de seus determinantes básicos dois períodos distintos. O ano de 1984 teve no setor exportador a principal fonte de crescimento, ao passo que os anos de 1985 e 1986 encontraram na expansão da demanda interna, sua fonte principal de dinamismo.

Com efeito, pelos dados do Quadro 3.1, a recuperação registrada em 1984 foi puxada pela indústria extrativa mineral, pe-

los bens de capital e pelos bens intermediários, exatamente os setores que registraram significativo desempenho na pauta de exportações. Em 1985 e 1986 os setores de bens de consumo duráveis e não duráveis registraram forte crescimento, marcando a recuperação da demanda interna.

O quadro 3.2 apresenta a evolução do saldo comercial para a economia brasileira.

QUADRO 3.2

BRASIL: Balança Comercial e Variação do PIB

US\$ Milhões

ANO	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES		SALDO		CRESC. DO PIB
1981	23.680	-	22.086	-	1.954	-	-1,6
1982	20.213	(17,2)	19.396	(13,9)	817	(39,2)	0,9
1983	21.900	8,3	15.428	(25,7)	6.472	692,2	-3,2
1984	27.005	23,3	13.937	(10,7)	13.068	101,9	4,5
1985	25.640	(5,3)	13.190	(5,7)	12.450	(5,0)	8,0

FONTE:CEPSC e FGV

Infere-se pelos dados que entre 1983 e 1984 o crescimento das exportações foi mais de cinco vezes superior ao crescimento do PIB. Tal desempenho deveu-se, de um lado, ao vigoroso crescimento da economia americana e, de outro ao aumento da competitividade das manufaturas brasileiras em função do aumento da produtividade e da relação câmbio/salários. Ver Quadro 3.3 .

QUADRO 3.3RELAÇÕES ENTRE CÂMBIO, SALÁRIOS E PREÇOS  
DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO 1980=100

ANOS	SALÁRIOS POR UNIDADE DE PRO- DUÇÃO E PREÇOS (IPA-IT-06)	CÂMBIO DE PREÇOS (IPA-IT-06)	CÂMBIO E SALÁRIOS POR UNIDADE DE PRODUTO
1981	107,8	84,4	76,3
1982	107,3	80,5	75,0
1983	94,3	106,2	112,6
1984	79,4	105,0	132,3
1985	79,0	106,2	130,0

FONTE: IBGE e FGV, elaborado por Suzigam (86).

Um aspecto extremamente importante foi a realização de um saldo comercial em torno de US\$ 12 bilhões no ano de 1985 e mantido em 1986. Este saldo foi o elemento estrutural que permitiu a economia brasileira, a partir de 1985, trilhar uma política econômica independente do FMI. (Castro,85)

Se em 1984 o crescimento seguiu um padrão extrovertido, em 1985 o estilo modifica-se basicamente. A gestão da política econômica até 1984, inclusive, foi de compensar o aumento do saldo comercial por medidas ortodoxas de contenção da demanda interna: contração do gasto público, elevação da taxa de juros e controle salarial. O objetivo perseguido era um ajuste do setor externo e, simultaneamente, combater a inflação. Se, no 1º front o objetivo foi alcançado — menos pelo resultado da política econômica e mais pelo dinamismo e diversificação industrial — (\*) o 2º objetivo fugiu inteiramente do controle. Os choques agrícolas ocorridos no final de 83, a desvalorização cambial e o aumento da taxa de juros provocaram uma duplicação da taxa de inflação em um ano ( de 100 % em 81/82 para 230% de 83/84).

O ano de 1985 — o 19º ano da N. R. — caracteriza-se, inicialmente por um diagnóstico ortodoxo sobre o deficit público, um comportamento menos rígido com a política salarial e uma preocupação explícita sobre o desemprego. Este vinha decaindo em 1984 como resultado do esforço exportador. A expansão registrada neste ano teve um impacto positivo sobre o salário médio real na indústria sobretudo para os trabalhadores de mais alta renda.

Com efeito, fazendo o índice de emprego igual a 100 em 1980, em 82 o índice foi de 86,3, em 83 o índice caiu para 74,8 vale dizer, uma queda de 8%. Em 1984 o índice foi de 78,1, registrando, portanto uma queda menor, de 2%. O resultado deste movimento sobre os salários na indústria pode ser visto no Quadro 3.4 .

#### QUADRO 3.4

MASSA DE SALÁRIO E SALÁRIO MÉDIO POR TRABALHADOR  
EM TERMOS GERAIS, NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO  
1980 = 100

ANOS	SALÁRIOS DEFLACIONADOS PELO INPC	SALÁRIO MÉDIO POR TRABALHADOR
1981	101,1	108,0
1982	101,9	118,1
1983	87,5	108,7
1984	86,9	111,2
1985	97,6	118,2

FONTE: IBGE, elaborado por Sugizem (86)

Infere-se portanto uma ligeira melhoria nos índices globais de salários e salário médio por trabalhador, em 1984. Contudo, apenas em 1985 esta tendência se afirmou plenamente.

É importante ressaltar, contudo, que a política salarial ainda foi marcadamente contencionista, resultando em desvaloriza-

ções reais do salário mínimo.

Pelos dados do Quadro 3.1 é possível dizer que 1985 diferenciou-se basicamente de 1984 pela forte expansão do setor de bens de consumo. Esta expansão já visível no final de 84 aprofunda-se em 1985, estabelecendo um sólido mecanismo de recuperação. A expansão global do emprego, 4,83% em relação a 84 foi puxada pela indústria de transformação que crescera, no mesmo período 6,95%. Ainda, segundo dados do Ministério do Trabalho, os setores que mais cresceram foram a indústria de material elétrico e comunicações e a indústria mecânica, 11,25% e 10,34% respectivamente. Do ponto de vista espacial, a região sudeste foi quem registrou a maior taxa de emprego, de 5,25%.

Se em 1985, expande-se o salário médio real da indústria e os níveis de emprego, a política salarial não sofreu solução de continuidade. O Quadro 3.5 apresenta a evolução do salário mínimo nominal e o salário mínimo necessário, segundo dados e metodologia do DIEESE.

QUADRO 3.5

SALÁRIO MÍNIMO NOMINAL E NECESSÁRIO  
DEZEMBRO/83 A DEZEMBRO/85

PERÍODO	SALÁRIO MÍNIMO NOMINAL		SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO
	Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Sul e Sudeste	
<i>em Cr\$</i>			
<b>1983</b>			
Dezembro	50.256,00	57.120,00	243.065,61
<b>1984</b>			
Janeiro	50.256,00	57.120,00	252.813,62
Fevereiro	50.256,00	57.120,00	283.504,55
Março	50.256,00	57.120,00	337.459,52
Abril	50.256,00	57.120,00	397.870,79
Maio	97.176,00	97.176,00	407.427,75
Junho	97.176,00	97.176,00	407.137,61
Julho	97.176,00	97.176,00	431.912,56
Agosto	97.176,00	97.176,00	496.702,20
Setembro	97.176,00	97.176,00	587.918,98
Outubro	97.176,00	97.176,00	655.464,00
Novembro	166.560,00	166.560,00	712.428,00
Dezembro	166.560,00	166.560,00	745.141,00
<b>1985</b>			
Janeiro	166.560,00	166.560,00	819.480,00
Fevereiro	166.560,00	166.560,00	886.397,00
Março	166.560,00	166.560,00	988.260,00
Abril	166.560,00	166.560,00	1.029.418,00
Maio	333.120,00	333.120,00	1.141.815,00
Junho	333.120,00	333.120,00	1.212.019,00
Julho	333.120,00	333.120,00	1.428.649,00
Agosto	333.120,00	333.120,00	1.705.859,00
Setembro	333.120,00	333.120,00	1.805.526,00
Outubro	333.120,00	333.120,00	2.005.135,00
Novembro	600.000,00	600.000,00	2.435.164,00
Dezembro	600.000,00	600.000,00	2.655.000,00

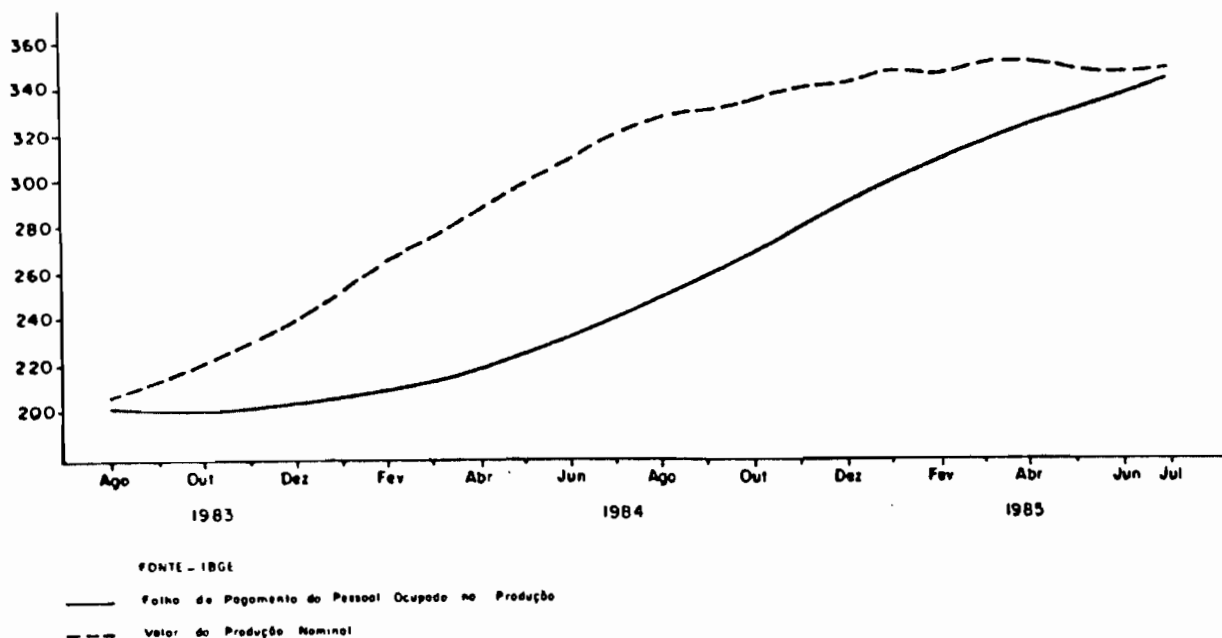
61

SALÁRIO MÍNIMO NOMINAL: Salário Mínimo vigente

SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO: Salário Mínimo de acordo com o preceito constitucional "salário capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e as de sua família"

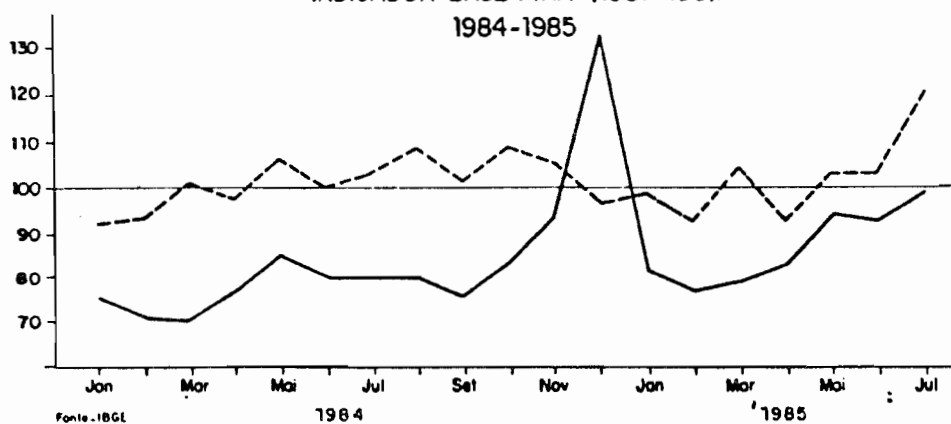
Como o salário mínimo pode ser considerado a taxa de salário de base, ie, prevalectente para os trabalhadores não qualificados na estrutura salarial, o aumento do salário médio real na indústria se deu pelo crescimento de postos de trabalho de maior salários. Os gráficos abaixo, registram o movimento de recuperação salarial.

VALOR DA PRODUÇÃO E FOLHA DE PAGAMENTO - INDÚSTRIA - BRASIL  
ÍNDICE ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES  
INDÚSTRIA GERAL



#### ANEXO 4

CRESCIMENTO REAL DA INDÚSTRIA  
VALOR DA PRODUÇÃO - FOLHA DE PAGAMENTO - BRASIL  
INDICADOR BASE FIXA (1981 = 100).  
1984-1985



A gestão da política econômica em 1985 sofreu solução de continuidade sobretudo no que diz respeito ao deficit público. O diagnóstico predominante até setembro deste ano era do tipo ortodoxo: o deficit público era o principal responsável pela inflação, com o que, a contenção de gastos públicos, do crédito e a elevação da taxa de juros pareciam constituir os instrumentos mais relevantes para o equilíbrio fiscal. Este diagnóstico foi posteriormente superado com a mudança ministerial de setembro de 85 que passou a atribuir à natureza financeira do deficit o seu caráter mais relevante. Com efeito, face a uma redução real de despesas públicas ocorrida entre 83 e 85, os encargos financeiros subiram de 9% para 15%. A estatização da dívida externa de um lado e, intimamente relacionada, o aumento da taxa de juros interna, constituíram para a nova gestão, os elementos fundamentais do crescimento do deficit público.

Esta mudança de enfoque foi da maior relevância para o processo de retomada do crescimento econômico como prioridade fundamental. Contudo, o recrudescimento inflacionário, acelerado por choques agrícolas no final do ano veio desestabilizar o processo de recuperação econômica, inviabilizando os mecanismos tradicionais de política macroeconômica. Com efeito, com uma inflação descontrolada e a economia fortemente indexada, os planos de recuperação econômica e redução do deficit público ficaram comprometidos. Em novembro de 1985 foi aprovado um pacote tributário/fiscal cujo objetivo era o de reduzir o deficit operacional do setor público em 0,5% do PIB em 1986. Basicamente possuía as seguintes atribuições (Fabrício, 86):

- 1) recomposição da carga tributária de forma a defender a arrecadação do imposto de renda da erosão inflacionária;
- 2) maior tributação sobre o grande capital e o mercado financeiro;
- 3) repressão às atividades especulativas e estímulo ao investimento.

Contudo, estas metas e sobretudo a maior regressividade

desejada do imposto seriam comprometidas com uma inflação descontrolada.

Em fevereiro de 1986, o governo opta por um plano heterodoxo de combate à inflação através de um congelamento total de preços e rendimentos. Salários, preços e aluguéis foram congelados a partir de valores médios, tendo por data base os valores vigentes em 28 de fevereiro. Sobre os salários foi adicionalmente concedido um abono de 8% por conta da deteriorização ocorrida no ano de 1984.

Apesar do salário mínimo ter sido fixado em um patamar muito baixo, abaixo por exemplo do valor mensal médio registrado na década de 80, os impactos do plano de estabilização sobre o salário médio real, a expansão do consumo e emprego foram marcantes. A expansão do investimento pode ser visualizada no Quadro 3.6 abaixo.

### QUADRO 3.6

#### INDICADORES DA EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS (% de variação, em termos reais)

	1ºsem/85	2ºsem/85	1ºsem/86	jan-fev/86	mar-ab/86	mai-jun/86
	2ºsem/84	2ºsem/84	1ºsem/85	jan-fev/85	mar-ab/85	mai-jun/85
Consumo Aparente de Bens de Capital	8,6	15,0	34,0	23,1	37,2	41,3
Produção de Insumos da C. Civil	6,8	11,1	19,6	23,3	15,6	20,1

FONTES: I.E.I., vol 6, ano 1986.

FIBGE

O crescimento do emprego acelerou-se em 1986. Se em 1985,

o crescimento do emprego formal foi de 4,83% e 6,95% respectivamente para o conjunto dos setores e para o setor industrial, as taxas para o ano de 1986 foram mais expressivas. Ver Quadro 3.7 .

QUADRO 3.7

TAXAS MENSAIS DE CRESCIMENTO DO EMPREGO  
FORMAL: GERAL E POR SETOR DE ATIVIDADE

SETOR	MÊS 1986/MÊS 1985						JAN-JUN/86*
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	DEZ 85
Total (a)	5,07	5,34	5,58	5,39	5,26	5,55	2,80
Indústria							
Brasil	7,18	7,61	7,74	7,61	7,87	9,04	5,11
Grande São Paulo	9,79	9,76	9,64	9,75	10,33	11,62	6,91
CONSTRUÇÃO	5,23	6,33	8,35	8,60	8,65	8,96	4,78
COMÉRCIO	6,17	6,38	6,90	7,11	7,08	-	1,86
SERVIÇOS	5,35	5,58	5,75	5,05	4,30	3,78	1,50

\* Estimativa preliminar

(a) inclui Extração Mineral, Serviços Industriais de Utilidade Pública, Administração Pública, Extração Vegetal, Caça, Pesca e Outros.

FONTE: MT e FIESP. Elaborado por IEI, 86.

A atividade industrial liderou o crescimento, com especial destaque para S. Paulo. Como resultado, o desemprego vem se reduzido rapidamente. De junho de 85 a junho de 86 a taxa de desemprego aberto caiu 33,2% segundo o IBGE e 23,7% segundo o DIEESE ; com o que a taxa de desemprego aberto caiu para 3,76% na indústria. O impacto desta recuperação sobre os rendimentos pode ser visualizado no Quadro 3.8 a seguir que apresenta os resultados para São Paulo.

QUADRO 3.8

TAXAS MENSAIS DE VARIAÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO  
 REAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO  
 janeiro-junho de 1986  
 Base: igual mês de 1985

Em %

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
TOTAL	17,6	16,8	28,0	35,4	31,3	28,9
Empregados c/ carteira	12,1	10,2	19,4	25,4	17,6	15,1
Empregados s/ carteira	23,9	21,5	28,7	45,4	44,1	32,9
Conta própria	34,8	28,9	49,5	52,6	59,7	60,8

FONTE: IBGE, IEI.

A magnitude destes aumentos pode ser explicada por diversos fatores imediatamente associados no plano de estabilização como o abono de 8%, a antecipação dos reajustes e o congelamento de preços. Contudo os impactos mais significativos decorreram da escassez de mão-de-obra especializada e do forte recrudescimento do movimento sindical.

As perspectivas atuais permitem considerar que a recuperação do mercado de trabalho do salário real registrada nos 2 últimos anos mais que compensaram os efeitos negativos da recessão de 79 a 83.

#### 4. TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICAS SOCIAIS

##### 4.1 O Social como Prioridade na Nova República

O discurso político do Governo iniciado em março de 1985 enfatizou a prioridade social como o núcleo dos seus compromissos políticos. Em particular, foram realçadas as prioridades de combate imediato à fome e ao desemprego.

Com efeito, em fevereiro de 1985, a COPAG (uma comissão de técnicos criada para assessorar o novo Governo) apresentou o documento "Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego". Enfatizava-se a urgente necessidade de racionalização dos programas sociais, dos recursos e órgãos já existentes além de uma reorientação dos gastos visando estimular o emprego e atender aos grupos de baixa renda, sobretudo os do Nordeste.

Em junho de 1985 foi aprovado o Programa de Prioridades Sociais para 1985 prevendo recursos da ordem de Cr\$ 11 trilhões . Estes recursos foram distribuídos para os programas de nutrição (PAP, PNS e PNAE) - Cr\$ 3,5 trilhões- para infra-estrutura e serviços urbanos - Cr\$ 5,0 trilhões - e desenvolvimento social no Nordeste - Cr\$ 3,0 trilhões.

Em dezembro de 1985 foi aprovado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) e o Plano de Prioridades para 1986.

Nestes Plano foram acrescentados o Programa do Leite (visando a distribuição gratuita de leite in-natura para crianças carentes de até 7 anos) e o Programa de Medicamentos e Imunobiológicos (distribuição de 40 medicamentos essenciais para 30 milhões de pessoas. Foram previstos recursos globais da ordem de Cr\$ 76 trilhões.

Em fevereiro de 1986, no bojo da ampla reforma financeira - examinada no capítulo anterior - foi instituído o seguro

desemprego.

Em julho de 1986 é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento com o objetivo de financiar os investimentos prioritários. É também instituído empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina e álcool usado nos automóveis e sobre a comercialização destes veículos. A concepção geral foi, de um lado, refrear o consumo destes bens cuja demanda estava em rápida ascensão, de outro, transferir recursos para as áreas sociais e de capital social básico.

Ainda em julho de 1986 é editado o "Programa de Reconstrução e Desenvolvimento: Plano de Metas" em que são quantificadas as metas físicas e os recursos necessários para o período 1986-1989.

A concepção mais global presente nos documentos e ação do Governo da Nova República enfatiza os seguintes aspectos:

- o reconhecimento da dramaticidade do quadro social, seja pela extrema concentração relativa da renda, seja pela pobreza absoluta que atinge cerca de 30% da população brasileira;
- a constatação dos perversos efeitos sociais gerados pela crise econômica;
- a crítica à concepção conservadora - predominante nos governos anteriores - de considerar o social um subproduto do desenvolvimento econômico;
- a necessidade de um programa estratégico visando resgatar o deficit social, ao lado de programas emergenciais de curto prazo.

A explicitação de estratégias de enfrentamentos dos problemas sociais requer, contudo, desvelar os mecanismos de reprodução das desigualdades, incluindo aqui, a própria prática estatal de regulação social. Quanto a este último aspecto, a leitura dos documentos I PND e Plano de Metas, sugere que as principais críticas se dão em dois planos:

- o descaso dos governos anteriores com a questão social patenteou-se pelo descompasso entre necessidades sociais e a alocação de recursos à área social;
- as políticas sociais em curso falharam sobretudo pelos seus resultados em relação aos objetivos propostos.

Vale dizer, as principais críticas são quanto à limitação dos recursos investidos e a eficiência e eficácia das políticas sociais que se desenvolveram ao longo dos últimos vinte anos. Chama atenção a inexistência de análises que, de um lado, explicitem porque as políticas sociais foram "distorcidas" e, de outro, que coloquem em cheque os próprios objetivos da prática social anterior.

Uma avaliação mais rigorosa desta questão poderá ser vista a partir do confronto entre as principais críticas às políticas sociais em vigor e os objetivos e metas propostos nos planos do Governo.

Preliminarmente, e situando-se ainda em um plano mais geral, é importante analisar algumas delimitações políticas e concepções implícitas no discursos da Nova República. O documento "Brasil 2000, Para um Novo Pacto Social" organizado por Hélio Jaguaribe (1986) é relevante por constituir-se em importante subsídio aos novos desafios e paradigmas presentemente em discussão e, por explicitar concepções e linhas programáticas de ação social.

O novo pacto social ali sugerido, organiza-se em torno de um projeto reformista cujo objetivo explícito é o de "... minorar, significativamente, os presentes efeitos da miséria, reduzir a pobreza e conduzir até o fim do século, à definitiva erradicação da miséria e das formas e condições mais graves do atraso, sustando a reprodução social das formas mais severas da pobreza." (idem, pf. 95).

Este objetivo deverá ser realizado através de "formas moderadas, consensuais ou transacionais de modificação do status

quo". Trata-se portanto, segundo o documento, de optar conscientemente por uma "economia de mercado socialmente regulada".

Este objetivo requeriria certas metas de curto e longo prazo. Entre as primeiras estariam os atuais programas emergenciais e, para o médio e longo prazo, é possível destacar os seguintes problemas/desafios:

- 1) manutenção de um crescimento do PIB em torno de 6% aa e da PEA de cerca de 2,5% aa;
- 2) aumentar a produtividade geral da economia e, em particular dos segmentos produtores de bens de consumo-salário;
- 3) neste último aspecto, seria fundamental o aumento da produtividade da microempresa e melhor utilização da relação homem/terra através da reforma agrária;
- 4) elevação gradual do salário mínimo e aumento do emprego através de investimentos nos setores de maior elasticidade emprego-produto;
- 5) subsídios aos setores produtivos mais atrasados;
- 6) alargamentos dos mecanismos de reprodução social; e
- 7) democratização substantiva das oportunidades de forma a aumentar o grau de mobilidade social.

Para a consecução destes objetivos faz-se necessário um amplo acordo social que implique em benefícios e concessões para todos os grupos sociais. Ou seja, é preciso estabelecer um minimax, ie, um teto que indique, de um lado, o máximo de concessões que os grupos mais ricos estão dispostos a aceitar e, de outro, o mínimo de benefícios que possam satisfazer os mais pobres. Desta forma transaccional, seriam fixadas metas e limites quantitativos em torno dos quais se conformaria o pacto social.

Nesta Perspectiva, o documento "Brasil 2000" considerou como paradigma viável para o país, obter até o final do século , padrões sociais equivalentes aos da Europa mediterrânea, em particular, o padrão grego.

Com uma taxa de crescimento do PIB em torno de 6% aa, o

Brasil alcançaria no ano 2000 uma renda per capita da ordem de US\$ 3,500 o que tornaria factível, hipoteticamente, obter indicadores sociais semelhantes ao da Grécia atual. Por outro lado, dadas as enormes desigualdades regionais, seria possível e desejável fixar como meta para o ano 2000 que os piores indicadores regionais fossem semelhantes aos atuais indicadores regionais do sul-sudeste.

Tendo em vista estes parâmetros, foi elaborado o Quadro 4.1 que apresenta a situação atual e as metas para o ano 2000.

### Quadro 4.1

#### Indicadores Sociais Atuais e para o ano 2000

#### Brasil e Regiões

	Esperança de vida ao nascer (anos) *			Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) **			Ligações d'água na Rede Geral (% dom. permanentes)			Ligações de Esgoto na Rede Geral ou Fossa (% dom. permanentes)			Taxa de Alfabetização		
	1984	2000	Taxa anual de redução 1986-2000 (%)	1984	2000	%	1984	2000	%	1984	2000	%	1984	2000	%
NORTE	63,6	75	7,8	74,3	14	17,7	79,9***	95,6	4,3	35,2***	66,0	4,3	86,8***	96,3	7,8
NORDESTE	51,0	74	10,4	124,5	15	19,1	42,6	62,3	6,2	15,8	66,0	6,2	60,0	86,0	6,9
SUDESTE	64,4	75	7,5	71,6	14	17,5	81,7	93,9	3,4	66,0	80,3	3,4	86,3	95,4	6,8
SUL	67,2	76	7,7	60,9	14	16,4	61,7	80,4	2,6	48,9	66,0	2,6	85,7	94,6	6,1
CENTRO OESTE	63,9	75	7,8	73,5	15	11,8	55,9	76,4	5,6	22,2	66,0	5,6	76,6	93,2	3,9
BRASIL	60,1	75	8,3	87,9	15	15,8	66,2	81,2	3,3	46,1	72,4	4,4	78,7	12,4	5,6

FONTE: IBGE, PNAD, elaborado por Fritsch (86).

\* 1980

\*\* 1982

\*\*\* Exclusive pop. rural.

Vê-se pelos dados apresentados, o enorme esforço implícito nas metas. Com efeito, as taxas históricas de redução das defi-

do salto proposto pelo paradigma sugerido. É o que se depreende da tabela abaixo.

Taxas Anuais das Deficiências de  
Indicadores Sociais, Brasil (%)

	taxas históricas	1986/2000
Esperança de vida	1,8*	8,3
Mortalidade infantil	1,8*	15,8
Ligações de água	3,5**	3,3
Ligações de esgoto e fossa	1,7**	4,4
Taxa de Alfabetização	3,9**	5,6

\* 1960/1980

\*\* 1960/1984

FONTE: IBGE, PNAD, elaborado por Fritsch (86).

Estas metas apresentam, como veremos, coerência com os indicadores propostos pelo I PND (RN).

Quanto aos objetivos de distribuição de renda, o desafio, ainda segundo o documento, é dobrar a renda per capita dos 20% mais pobres. No ano 2000, esta faixa de renda deveria possuir cerca de US\$ 800 per capita contra os US\$ 213 atuais. Para atingir este objetivo, além das medidas já apresentadas, o projeto "Brasil 2000", considera essencial uma deliberada política de emprego com vistas a reduzir o "hiato do emprego formal". Por outro lado, considera importante reduzir a taxa de participação (crescimento da PEA/população em idade de trabalhar) via maior taxa de escolarização e retenção escolar nos 1º e 2º graus.

Quanto aos recursos para este projeto de transformação, a ênfase recairia sobre a criação de novas fontes tributárias

O documento "Brasil 2000" padece, da mesma forma que os textos oficiais, de hipóteses que minimamente explicitem os mecanismos de reprodução das desigualdades. Desse modo, as proposições circunscrevem-se a quantificação dos "deficits" e das magnitudes de investimento de forma a cobrí-los. Por outro lado, não se avança na crítica aos mecanismos estatais de regulação social com o que, reproduz, implicitamente, a concepção de que um maior aporte de recursos permitiria fundar um quadro social qualitativamente diferente da situação atual.

Um exemplo importante de prática de política social conservadora é representado pelo Projeto Nordeste, aprovado em abril de 1985. Este vultuoso programa de investimento — recursos totais de US\$ 12 bilhões distribuídos em 15 anos — com amplos objetivos sociais e regionais, parece até o momento, reproduzir as distorções e os vícios dos projetos e práticas sociais anteriores. Com efeito, a análise da primeira etapa deste projeto, desenvolvimento rural para pequenos produtores através do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), ora em andamento, corrobora esta hipótese (Chaloult, 1985).

O PAPP visa aumentar a produtividade e produção dos pequenos produtores agropecuários (propriedades de até 100 ha) através de ações fundiárias, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização e apoio às pequenas comunidades rurais. Além de financiamentos internacionais, o programa conta com financiamentos do FINSOCIAL e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

Segundo Chaloult (1985) as principais críticas podem ser classificadas nos seguintes pontos:

- a despeito da retórica oficial sobre a necessidade de participação popular, as organizações dos trabalhadores e diversas as sociações civis interessadas foram escassamente ouvidas seja na concepção, seja na execução e controle do programa;

- a criação de grupos de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), visando gerir um fundo de construção de pequenas obras coletivas, é sistematicamente criticado por instituir mecanismos de mobilização de mão-de-obra barata na execução de tarefas de responsabilidade estatal;
- a ação de regularização fundiária suplantou qualquer ação de reforma agrária. Com efeito, o Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiária Nacional (PDSFN) articulado ao PAPP, apesar das intenções de propiciar acesso à terra para 130.000 famílias vem se caracterizando como um projeto muito mais de regularização fundiária e de levantamentos aerofotogramétricos. Quanto ao processo de desapropriação propriamente dito, as pressões dos Governos Estaduais, vão no sentido de compra pelo Estado das terras e benfeitorias com pagamento em espécie a preço de mercado. Tal mecanismo, inviabiliza a extensão do programa e sub-utiliza a estratégia de desapropriação por interesse sociais;
- as linhas especiais de crédito parecem estar altamente subdimensionadas além de não prever mecanismos de democratização de suas aplicações;
- do mesmo modo, o programa de irrigação, a ser executado pelos programas já existentes (PROVARZEAS, PROFIR, EMBRATER), não incorporam uma piorização ao pequeno produtor, levantando sérias dúvidas quanto ao seu potencial transformador;
- a descentralização e relativa autonomia dos governos estaduais na delimitação das áreas de atuação do PAPP reforçou estruturas oligárquicas na medida em que retirou da prioridade deste programa amplas faixas de terras de melhor qualidade situadas nas Zonas da Mata e no Agreste.

Em síntese, a priorização social implícita, constitui um amplo mecanismo de manipulação e legitimação política sem que se

Os avanços e recuos da Reforma Agrária no país indicam, por outro lado, os limites políticos do processo de transição democrática e as possibilidades de política social. Considerado um dos compromissos fundamentais da Nova República, O Plano Nacional de Reforma Agrária, encerrou seu primeiro ano de vida com um saldo muito aquém de suas metas e proposições. Com efeito, contra uma previsão de assentamento de 150.000 famílias, foram assentadas até agora 9.000 famílias. Dos 850.000 ha previstos para desapropriação, foram desapropriados 273.000 ha. A frustração destas metas deveu-se a amplas pressões dos grandes proprietários e forte recrudescimento da violência rural, responsável por 261 mortes no meio rural no ano de 1985. A despeito de ampla mobilização dos trabalhadores rurais em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Igreja Católica e de diversos movimentos civis na defesa da Reforma Agrária, os órgãos responsáveis pela aplicação do programa, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o recentemente criado Ministério da Reforma Agrária (MIRAD) perderam progressivamente importância com o afastamento das principais personalidades comprometidas com uma ampla reforma. Mais importante ainda foi o congelamento e o desvirtuamento de uma proposta de reforma agrária que estabelecia a participação das associações de trabalhadores em todas as etapas da reforma: seleção das áreas, perfil dos assentamentos, seleção dos beneficiários, etc.

Presentemente, o PNRA encontra-se em situação indefinida em relação às suas prioridades, em particular em relação à estratégia de assentamentos e desapropriações por interesse social.

Desse modo, a luz destas questões, o questionamento da prática social constitui, provavelmente, o único aspecto inovador que se desenvolve presentemente, em torno das discussões sobre as políticas públicas. Com esta perspectiva serão examinadas no próximo item algumas proposições de políticas sociais e as principais críticas que as animam.

## 4.2 Algumas Proposições de Políticas Sociais

No item anterior, foram apresentados alguns desafios sociais e políticos que, se colocam nesta fase de transição. Procurar-se-á detalhar neste item as metas que se colocam no campo da nutrição, saúde, previdência social, habitação e saneamento e os instrumentos de política social eleitos para a consecução destes fins. Em particular, serão apresentadas algumas das propostas de reformulação destes instrumentos.

Estas propostas deverão ser avaliadas a partir do desempenho recente das políticas sociais - analisado no item 2.3 - e das principais críticas presentes nos diversos textos e documentos. Por fim, no item final deste estudo, será apresentada uma síntese mais global das diferentes proposições de mudança.

### 4.2.1 Nutrição

A nível mais global a política da alimentação da N. R. conforme estabelecido no I PND deve ser vista integrada à política agrícola de priorização à produção de alimentos e à política da distribuição a partir de um Sistema Nacional de Centrais de Armazenagem. Ênfase especial é posta na criação de cooperativas junto às áreas produtoras e uma política de estoques e preços mínimos.

Imediatamente, a prioridade é a distribuição gratuita de alimentos para as populações carentes, especialmente o grupo materno-infantil.

A curto prazo, o governo se propõe as seguintes metas prioritárias:

- distribuição gratuita de uma cesta de alimentos básicos ao grupo materno-infantil, abrangendo cerca de 18 milhões de pessoas;
- distribuição gratuita de leite in-natura, a cerca de 10 milhões

- garantia da merenda escolar a 34,1 milhões de crianças entre pré-escolares e escolares da rede oficial e filantrópica de ensino;
- venda de alimentos básicos a preços subsidiados, em bolsões de pobreza no Ne, em áreas que abrangem cerca de 6,2 milhões de pessoas. (Plano de Metas). Os índices físicos serão apresentados no Quadro 4.2 .

QUADRO 4.2

ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

AÇÕES PRIORITÁRIAS	Nº DE BENEFICIÁRIOS (em milhões)		VARIÇÃO (%)
	1985	1989	
Cesta de Alimentos para o grupo materno-infantil	4,9	10,0	267,0
Leite p/ crianças carentes	-	10,0	-
Merenda Escolar p/ Pré-escolares de 1º grau	22,2	34,1	54,0
Subsídios de Alimentos em Periferias Urbanas no Ne	2,1	6,2	195,0

FONTE: Plano de Metas.

Para estas metas foram previstos recursos Cz\$ 83,1 bilhões, sendo Cz\$ 80,9 bilhões para a distribuição gratuita de alimentos.

Quanto aos programas, a única inovação é o programa do leite. Os demais programas serão ampliados sem inovações institucionais. São fixadas metas para os seguintes programas:

a) Programa de Suplementação Alimentar (PSA)

Este programa é coordenado pelo Instituto Nacional de Nutrição (INAN(MS)) e objetiva distribuição gratuita de alimentos, através da rede de saúde ao grupo materno-infantil. Em 1986 foram previstos um público beneficiários de 10 milhões de pessoas. Para 1989 prevê-se um aumento de 50%. A expectativa expressa no I PND é obter uma redução da mortalidade infantil em 40%.

b) Projeto de Complementação Alimentar (PCA)

Coordenado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) o PCA visa distribuir leite, sopas e maizenas a gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses. Sua distribuição é feita por agentes comunitários e prevê-se atingir em 1987 3,2 milhões de gestantes, nutrizes e crianças. Em 1985, foram atingidos cerca de 1,0 milhão de pessoas.

c) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Subordinado ao Ministério da Educação, a meta do PNAE é atingir todos do escolares do 1º grau, i é, 28,4 milhões de alunos em 1989 e cerca de 5,7 milhões de pré-escolares que tenham irmãos matriculados nas escolas. O programa não será interrompido nas férias.

Quando à distribuição, será reforçada a municipalização da merenda escolar, e diferentes formas de descentralização.

Por fim, este programa deverá ser beneficiado da rede de distribuição e armazenagem da COBAL para find de nivelamento dos custos de alimentos.

d) Programa Nacional do Leite p/ Crianças Carentes

Este é o único programa novo, criado em 86, e objetiva atender crianças até 7 anos de famílias com rendimentos de até 2 s. m. . O objetivo é atender 10 milhões de crianças até 1989.

## e) Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB)

Este programa é coordenado pelo INAN e executado pela Cobal consiste em garantir gêneros básicos a preços subsidiados - 20% - em regiões pobres do Nordeste.

A Cobal comercializa no atacado para pequenos estabelecimentos varejistas. O Proab atendia em 1985, 2,1 milhões de pessoas e as metas para 1989 são de 6,2 milhões de pessoas. O Quadro 4.3 grega os objetivos.

Quadro 4.3

ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, METAS FÍSICAS  
E FINANCEIRAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS

PRINCIPAIS PROGRAMAS	METAS 1986	FÍSICAS 1989	METAS FINANCEIRAS (Cz\$ 1.000)		TOTAL 86 a 89
			1986	1989	
1. PSA (MS INAN)	8.600.000	15.870.000	4.310.500	9.355.000	29.092.500
2. PCA (MPAS/LBA)	2.060.491	2.186.610	698.625	741.387	2.879.460
3. PNAE (MCE/FAE)	29.700.000	34.100.000	5.904.810	9.575.300	33.359.510
4. Programa Na- cional do Lei- te (SEPLAN/ SEAC)	1.500.000	10.000.000	700.000	8.381.000	15.619.000
5. PROAB (MS/INAN)	2.700.000	6.200.000	305.300	726.300	2.192.300
TOTAL			11.919.235	28.778.987	83.172.770

FONTE: Plano de Metas.

Os dados indicam uma concentração de esforços no P.S.A., no PNAE e no Programa Nacional do Leite.

Foi visto no item 2.3 que a política de nutrição e complementação alimentar revelou-se nos últimos anos profundamente insatisfatória. Os estudos disponíveis (NEPP, 85) indicam 3 tipos principais de críticas:

- 1) distorção quanto aos objetivos do programa;
- 2) escassez e/ou má utilização dos recursos;
- 3) falta de integração entre as agências.

O exemplo mais expressivo do 1º tipo de crítica é o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) não dimensionado no Plano de Metas e, atualmente em processo de revisão no governo. O 2º tipo de crítica é feito sobretudo ao PCA e o 3º abrange os diversos programas. Diversas outras críticas aos programas de Nutrição serão usualmente feitas podendo-se destacar as seguintes:

- a proposição de se criar um "mercado institucional" de alimentos de forma a apoiar o pequeno produtor não começou. A tendência foi de crescente utilização de produtos industrializados (PCA, PROAB);
- a aproximação com a indústria alimentícia constitui importante mecanismo de privatização (PNAE);
- a COBAL não possibilitou uma efetiva oferta de alimentos a preços subsidiadas (PROAB);
- o PNAE teve maior incidência no Sudeste;
- na execução do PSA ocorreram "desvios" por razões políticas e clientelistas na entrega dos alimentos nos postos de saúde.

Dessas críticas, a única mencionada explicitamente pelo I PND é em relação ao PAT. (Com efeito, apenas 0,15% das empresas que tiveram lucros tributáveis aderiram ao PAT que absorveu vultuosos recursos).

Por outro lado, uma frustração comum aos diversos programas se deu na relação entre público alvo e público realmente atingido. Uma expansão meramente quantitativa dos recursos parece ser, portanto de pouca eficácia.

Algumas modificações sugeridas indicam contudo um reconhecimento implícito das distorções havidas. Com efeito a proposição de descentralização do PNAE vem de encontro às críticas sobre a excessiva centralização do programa. Este tema, a descentralização, será, como veremos, retomada nas proposições de mudanças dos diferentes programas sociais.

#### 4.2.2 Atenção à Saúde

Segundo o I PND, "O sistema de serviços de saúde, sob forte pressão da demanda decorrente do processo de modernização e urbanização, nas últimas décadas destinou recursos de forma inapropriada, privilegiando procedimentos terapêuticos de custo elevado em detrimento de medidas preventivas mais abrangentes." (I PND, pg 78).

Este privilegiamento foi apontado no item 2.3 quando o impacto da crise sobre o sistema de saúde foi ali dimensionado (ver Quadro 9, item 2.3). O conjunto das distorções consideradas no I PND abrange os seguintes tópicos:

- desigualdades no acesso aos serviços de saúde (segundo as diferentes regiões e setores urbano e rural);
- baixa produtividade, custos elevados e qualidade insatisfatória (a capacidade ociosa da rede pública é de cerca de 40%);
- inadequada estrutura financeira (multiplicidade de fontes de financiamento e financiamentos vinculados a clientela específicas);
- falta de integração e sistematização de ações;
- descoordenação e centralização administrativa ) falta de maior regionalização , hierarquização e integração das ações de saúde, excesso de centralização burocrática);
- inadequação da política de medicamentos (insuficiência da central de medicamentos, CEME, e desnacionalização do setor).

dicina curativa com procedimentos terapêuticos de custos elevados em detrimento da medicina preventiva, de maior repercussão social . Esta tendência entra em choque com os objetivos expressos no I PND de aumentar a expectativa de vida e universalizar o acesso aos serviços de saúde.

De acordo com o Plano de Metas, objetiva-se atingir os seguintes alvos:

- reduzir a níveis mínimos a ocorrência de doenças endêmicas como a malária, a doença de Chagas e a esquistossomose; manter erradicada a febre amarela urbana e controlar o dengue;
- ofertar um atendimento mínimo de 2 consultas médicas por habitante/ano e 10% de cobertura em assistência hospitalar equalizando o acesso entre previdenciários e não-previdenciários;
- ampliar em pelo menos 80% da rede pública o rol de atribuições dos serviços básicos de saúde incorporando atividades como: controle do diabetes e hipertensão, prevenção e controle do câncer, etc, saúde mental, etc.
- unificação e descentralização do sistema de saúde.

Prevê-se a seguinte alocação de recursos:

. infra-estrutura	-	Cz\$ 10,3 bilhões (4%)
. assistência médico hospitalar	-	Cz\$218,2 bilhões (84,3%)
. controle de endemias	-	Cz\$ 10,2 bilhões (3,9%)
. outras doenças transmissíveis	-	Cz\$768,5 milhões (0,3%)
. produção e distribuição de insumos básicos	-	Cz\$ 19,3 bilhões (7,5%)
. total (1986 a 1989)	-	Cz\$258,7 bilhões (100%)

As modificações estruturais no setor deverão ocorrer a partir da elaboração de uma nova constituição. Contudo, vale a pena levantar alguns pontos substantivos, e algumas propostas de políti-

Desde 1980, que estudos e proposições de reformulação do setor de saúde vêm se desenvolvendo. A crise financeira do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) deu origem a algumas inovações como a criação das Ações Integradas de Saúde (AIS). Fundamentalmente, o objetivo era uma maior articulação entre as ações preventivas (no âmbito do M.S.) com as ações de caráter curativo/reparador (no âmbito do MPAS). Por outro lado, os estudos e iniciativas ocorridos nos anos 80 - o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-SAÚDE), o Sistema Nacional de Saúde - e a criação das AIS refletem um criticismo ao padrão de atenção à saúde prevalecente.

Este padrão fortemente privatista, burocratizado e centralizado. Segundo relatório recente (NEPP, 86) é possível dizer que "... foi característico da política de saúde, no período em análise, o fenômeno de maximização de interesses particulares, sejam eles burocráticos ou empresariais, em detrimento, na maior parte das vezes, dos interesses da população consumidora dos serviços de saúde". (pg. 116). A tabela abaixo revela a predominância dos hospitais particulares financiados pelo INAMPS na cobertura das hospitalização.

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS HOSPITALIZAÇÕES PAGAS PELO INAMPS - 1984

PRESTADORES	%
Públicos	14,66
Privados Contratados	66,52
Privados Filantrópicos	13,48
Sindicatos	0,14
Empresas Empregadoras	3,20
TOTAL	100,0

FONTE: MPASEINAMPS.

A priorização à medicina curativa e o descontrole sobre

racterísticas mais marcantes do setor. Uma medicina cara, burocratizada e pouco eficiente. A incorporação de serviços tecnologicamente mais sofisticados não se deu como decorrência "natural" da modernização médica. Este processo desenvolveu-se em contexto de ausência de uma política estatal que minimamente apontasse prioridades e planejamento. A política do setor foi efetivamente comandada pelo anel burocrático entre interesses corporativos e empresariais.

Quanto à abrangência dos serviços ambulatoriais e hospitalares houve grande marginalização dos segmentos sociais mais débeis e das regiões mais atrasadas. Segundo relatório do IPEA (IPLAN 1984) o nordeste, com uma população de 34,9 milhões em 1980, gerou 32 milhões de consultas médicas neste ano, menos de 1 consulta por pessoa. O Sudeste com uma população de 51,7 milhões gerou 88 milhões de consultas, 1,7 consultas per capita.

Iniciativas como o Sistema Nacional de Saúde pouco avançaram na superação dos desequilíbrios do setor. Com efeito, o projeto de integração das ações de saúde cuja formulação inicial é de 1973 não encontrou até hoje conciliação dos diversos interesses políticos.

A criação do PIASS em 1976 incorporava explicitamente uma concepção crítica ao modelo do setor e visava o estímulo às terapias primárias e práticas médicas alternativas sobretudo em regiões pouco atrativas à iniciativa privada. Seu objetivo básico era criar um sistema de saúde nas comunidades de até 2.000 habitantes no Nordeste. Fundamentalmente o sistema previa a implantação de minipostos integrados ao sistema de saúde regional e operados por pessoal de nível auxiliar recrutados nas próprias comunidades. O objetivo essencial do programa era desenvolver ações de saneamento básico a partir das condições locais, assistência social e educação sanitária, com a participação da população (NEPP, 86).

O projeto de saúde implícito no PIASS revelava certamente uma maior regulação estatal e poder das Secretarias de Saúde o que vai de encontro ao modelo de saúde vigente. Com efeito, a partir de 1979 a execução do PIASS foi desacelerada, a partir de sua

A tentativa de inviabilizar os cuidados primários de saúde a partir de uma reordenação e unificação de todo o setor de saúde foi consubstanciada no antiprojeto que instituiu o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV.SAÚDE) em 1980, que definiu como prioridade o atendimento às áreas rurais e periféricas dos grandes centros urbanos.

As críticas ao anteprojeto foram expressivas. O alvo principal era o alto grau de estatização e o pouco espaço conferido à iniciativa privada. Um novo anteprojeto é apresentado. Basicamente é retomada a proposta de expansão de uma rede pública de serviços básicos de saúde, de maior hierarquia das Secretarias de Saúde, de proibição a dupla militância médica, e de participação comunitária (NEPP, 86).

As divergências políticas e a crise econômica vão enfraquecer a relevância do anteprojeto.

Em 1982 é criado o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP) com o objetivo de rever a política de saúde. A prioridade das ações primárias de saúde e a unificação do setor - objetivos do PREV Saúde - é retomada nos documentos mais relevantes. A diferença essencial é o papel destacado do INAMPS como agente motor do processo de reformulação. O "Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social" começou a ser implantado em 1983 e 1984.

Dos objetivos perseguidos - redução de custos e priorização da medicina coletiva - apenas o primeiro foi parcialmente obtido.

A partir dos estudos da CONASP, foi criada em 1984 uma nova estratégia de saúde, as Ações Integradas de Saúde "AIS". Participam das AIS todos os órgãos vinculados ao setor, tendo como objetivos principais a regionalização e descentralização das ações de saúde, a unificação de recursos financeiros e superação da dicotomia entre medicina curativa e preventiva. Os recursos principais serão providos pelo INAMPS.

É consenso atual tanto no M.S. quanto no MPAS que o aprofundamento das AIS constitui elemento prioritário. Ganha ênfase a necessidade de unificação da política estatal de um lado, e, de outro, maior desconcentração estadual e municipal das ações de saúde.

No âmbito do INAMPS, então em processo de revisão as atuais formas de relacionamento com os prestadores privados. Estudos preliminares apontaram necessidade da criação de um Contrato-Padrão que explicita normas e responsabilidades de forma a assegurar ao setor público maior controle e acompanhamento das ações.

A partir das tendências em curso é possível dizer que a longo prazo o sistema deve evoluir progressivamente para uma maior centralização da política estatal e descentralização da execução das ações e, priorização para as unidades preventivas e maior controle sobre os concessionários privados. Esta tendência, contudo depende de amplas negociações políticas como sugerido anteriormente.

As questões substantivas que emergem a partir da história recente do setor, levam a 2 ordens de problemas estruturais:

- de um ponto de vista mais geral a política de saúde vem obedecendo uma lógica privatista que se exerce em dois sentidos. De um lado os hospitais privados e os serviços médicos são os principais beneficiários da extensão da medicina curativa. De outro, a universalização do atendimento médico é contrariada por pressões de grupos e estamentos burocráticos. Com efeito, as principais críticas feitas à implantação do PIASS dizem respeito ao uso político e/ou clientelístico do programa. Tanto a escolha da área de atuação quanto a seleção do pessoal local parecem ter obedecido a critérios políticos-eleitorais. A prioridade à implantação física da rede de saúde e a secundarização da expansão dos sistemas de abastecimento d'água constitui resultado das pressões políticas a nível municipal. Importa ainda destacar que a relação entre a oferta de serviços e as necessidades da população se dão em um contexto de manipulação e baixa participação democrática.

- quanto ao financiamento do setor, a forte dependência ao INAMPS gera forte instabilidade para uma política de saúde a longo prazo. Como foi visto no item 2.3 estes recursos são pró-cíclicos. É preciso, de um lado criar novas fontes de recursos de origem fiscal, de outro, é necessário instituir fundos de gestão financeira que unifiquem os recursos de nível federal, estadual e local. A idéia é evoluir para Orçamentos Sociais (NEPP, 86) de forma a explicitar as fontes e usos de recursos para as diferentes alocações e permitir maior transferência e controle por parte da sociedade.

Alguns dos pontos analisados foram retomados no Relatório Final sobre a reestruturação da assistência médica sob a responsabilidade do MPAS (setembro de 1986). Neste documento, o modelo de reestruturação do sistema de saúde baseia-se no aprofundamento das AIS, concebido como o núcleo estratégico das mudanças. A descentralização, sobretudo a partir da experiência de algumas prefeituras no Estado do Paraná, parece constituir o eixo ordenador da nova proposta. Ampla descentralização ao lado de uma maior integração programática conformarim o perfil requerido para o setor. Um dos aspectos enfatizados é a necessidade, a partir de um modelo descentralizado - embora integrado e unificado financeiramente - permitiria uma maior participação da sociedade civil através de conselhos comunitários.

A concepção básica é a criação de distritos sanitários, com base populacional de 50.000 pessoas, em que operarão as unidades básicas de saúde, "... integradas por pediatras, clínicos gerais e gineco-obstetras com disponibilidade, nos níveis correspondentes, de serviços de saúde pública e medicina preventiva, serviços auxiliares de diagnósticos e tratamento e medicamentos básicos." (Relatório MPAS, pg. 37). Determinados grupos de distritos (2 a 4) deverão estar integrados a um hospital geral, conformando a rede de serviços de saúde, cuja porta de entrada é formada pelas unidades básicas de saúde.

#### 4.2.3 Previdência Social

anos 80. Basicamente a despendência da arrecadação do sistema à folha de salários torna o sistema fortemente pró-cíclico e atrelado à política salarial. A crise evidenciou uma contradição latente entre de um lado a expansão e diversificação dos benefícios e de outro, a captação de recursos na base de alíquotas sobre a folha de salários. Se as despesas tendem aumentar continuamente seja pelo aumento dos valores dos benefícios seja pela incorporação progressiva dos segmentos marginalizados, as receitas, mantido o padrão atual, possuem um teto determinado em última instância pelo crescimento do PIB.

Os últimos anos foram marcados pelo aumento do grau de cobertura dos mecanismos de seguridade social, atingindo cerca de 90% da PEA. A inclusão dos empregados domésticos, a criação da previdência rural e, a criação em 1986, do seguro-desemprego colocam a previdência social brasileira entre as mais completas em termos latino-americanos (ver Silva e Coutinho, 86). Face esta expansão, a evolução da receita mostra-se inteiramente inadequada e socialmente injusta. Com efeito são os assalariados e os consumidores que sustentam o sistema já que as contribuições previdenciárias do empregadores são repassadas aos preços )ver item 2.3)

Estes pontos foram devidamente realçados no I PND (NR) . Sinteticamente o documento arrola os seguintes aspectos:

- os deficits do sistema são de natureza estrutural a partir do modelo salário/contribuição/benefícios;
- a estrutura do financiamento é fortemente regressiva;
- quanto aos benefícios não existe seletividade de forma a favorecer os grupos de baixa renda;
- há discriminação da população rural que faz juz a apenas 6 das 18 modalidades de benefícios oferecidos à população urbana;
- os benefícios socialmente essenciais, como aposentadorias por invalidez, velhice e pensão por morte, têm seus valores aviltados. (I PND, pg.101).

O desafio que se propõe o governo é fazer da previdência social "... instrumento de redistribuição e proteção da renda, admitindo-se, inclusive, distinção na assistência permanente aos grupos mais necessitados." (idem pg.101).

As medidas sugeridas são, a menos de uma, basicamente procedurais tais como:

- saneamento e reformulação da administração financeira do SINPAS;
- apuração das fraudes e irregularidades;
- modernização do sistema de arrecadação;
- racionalização da administração financeira;
- reestudo do sistema de benefícios.

A proposta de mudança mais substantiva diz respeito à criação de fontes de arrecadação mais progressiva em termos de renda como tributos sobre lucros e ganhos de capital.

No mesmo sentido, o Plano de Metas considera que os objetivos essenciais do governo são tornar o sistema de previdência social "... mais justo, igualitativo, equilibrado e transparente." As metas para 1989 são:

- incorporar ao sistema de seguridade social a totalidade da população ainda não coberta por outros sistemas públicos (estaduais ou municipais);
- colocar em vigência novos planos de benefícios e de custeio do Sistema, após aprovação pelo Congresso Nacional. (Ver Plano de Metas).

Estas metas deverão ser perseguidas através de políticas específicas quanto ao sistema de benefícios, ao sistema de financiamento e o sistema previdenciário. Quanto ao sistema de benefícios as

- fim da separação entre um regime urbano e rural adotando um regime único com 2 componentes principais: a) instituições de um regime básico de âmbito universal voltado para a cobertura dos riscos sociais mais graves: morte, invalidez, doença e velhice; b) adequação dos regimes atuais objetivando a equidade do regime previdenciário.
- introdução do princípio de seletividade em função da renda, na concessão de benefícios como salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral;
- revisão dos regimes especiais de aposentadoria.

Quanto ao sistema de financiamento o objetivo é diminuir a dependência da arrecadação aos salários. Prevê-se:

- instituição de contribuição complementar sobre o resultado operacional das empresas;
- revisão das alíquotas e aumento da progressividades das contribuições previdenciárias;
- reformulação da contribuição do autônomo;
- extinção da contribuição dos inativos;
- redefinição da contribuição da União.

Quanto ao sistema previdenciário os esforços serão no sentido de aumentar a eficiência na gestão dos serviços, eliminar as fraudes e combater a sonegação.

As mudanças quanto ao sistema de financiamento revestem-se da maior essencialidade. A diversificação das fontes de financiamento com a inclusão de receitas de origem fiscal e a progressividade das alíquotas são os dois pontos básicos para a reformulação do sistema. Neste último aspecto, a extinção das contribuições incidentes sobre aposentadoria e pensões, a isenção seletiva das contribui

ções para benefícios de valor igual ou inferior a 3 salários mínimos, a maior adequação da contribuição do autônomo à sua renda poderiam representar um passo importante no sentido da democratização. Quanto à progressividade, o regime atual prevê contribuições do empregado sobre o salário até o teto de 20 salários mínimos (8,5% até 3 s.m.; 8,75% de 3 a 5 s.m.; 9,0% de 5 a 10 s.m.; 9,5% de 10 a 15 s.m.; 10,0% de 15 a 20s.m.). Para a empresa as contribuições serão baseadas na folha de salários até o teto de 20 s.m.

A eliminação deste teto representaria importante fator para aumento da arrecadação com pregressividade. Contudo, a manutenção da folha salarial como a base essencial do sistema de arrecadação previdenciária gera significativos desequilíbrios. A nível da estrutura industrial, as indústrias intensivas em mão-de-obra tem uma contribuição previdenciária maior que as intensivas de capital.

As proposições sobre o financiamento do sistema de previdência social - ora em curso - vão no sentido das questões levantadas sobre a situação atual, a saber: forte instabilidade face às flutuações do ciclo econômico e regressividade. Neste sentido, a proposta essencial é a de diversificação da base produtiva, incluindo contribuição específica sobre o valor adicionada das empresas ou sobre o lucro bruto e a eliminação do teto de vinte salários mínimos como base contributiva.

São particularmente importantes as proposições sobre o papel da União no financiamento do SINPAS. Constitucionalmente, compete ao Tesouro arcar com as despesas totais de pessoal e administração das autarquias do SINPAS. Para cobrir estas despesas o Tesouro conta com diversas fontes de captação de recursos entre as quais a cota da previdência, a mais importante, responsável em 1985 por 62,2% do total da contribuição da União e, incidindo sobre diversas atividades sendo o imposto sobre combustíveis automotivos o mais significativo; renda de Loterias e imposto na comercialização de bens supérfluos.

Segundo estudos do MPAS, a União deixou de arcar com a totalidade de sua responsabilidade junto ao SINPAS, contraindo sig-

nificado em Cz\$ 7,9 bilhões. Só nos 6 primeiros meses de 1986, as despesas de responsabilidade da União excederam as contribuições desta ao SINPAS em Cz\$ 15,7 bilhões.

Quanto à política de benefícios, a proposta de reformulação do MPAS é de instituir dois planos básicos: o plano básico contributivo, abrangendo todos os segurados tanto urbanos como rurais em igualdade de condições; e o plano básico não contributivo, destinando-se a todos os residentes sem capacidade contributiva.

Em relação ao primeiro plano a inovação maior é o nivelamento de todos os trabalhadores com capacidade contributiva. O trabalhador rural fazia jus na situação anterior um número limitado de benefícios de valores irrisórios (metade do salário mínimo) custeados por contribuições das empresas urbanas, incidentes sobre sua folha de salários, tendo como complemento uma contribuição do produtor rural sobre a comercialização ou industrialização de seu produto. Pelo novo plano, além de elevar a contribuição urbana, institui-se um plano complementar, facultativo, pelo qual o segurado rural, deverá contribuir, de acordo com sua renda, de forma a garantir um acesso equivalente aos programas de proteção ao assalariado urbano. Por outro lado, foram recalculados o valor dos benefícios dos riscos sociais mais significativos como invalidez, doença e morte. Foram também incluídas no plano as donas de casa que não exerçam atividades remuneradas.

Quanto à Assistência Social, os principais desafios e proposições foram recentemente consubstanciados em relatório (MPAS, maio de 1986), podendo-se destacar os seguintes pontos:

- os programas de assistência social vinculados ao MPAS (LBA, FUNABEM, FACR) tiveram uma redução de receita de 36% entre 1982 e 1985;
- como todas as políticas sociais, a assistência social, ressentiu-se do comprometimento de fontes fiscais que lhe possa garantir estabilidade e adequação financeira;
- a par da limitação de recursos, a falta de integração de programas

e de um perfil claro de intervenção, compõem um quadro de insuficiência e irracionalidade;

- a centralização e a manipulação política caracterizaram a assistência social, incorporando uma prática de concessão de favores e de caridade pública.

A partir deste diagnóstico, impõem-se uma mudança radical na concepção da política de assistência social. Face às enormes desigualdades e situações de miséria que caracterizam a sociedade brasileira, a assistência social deve ser encarada num quadro mais amplo de democratização de oportunidades em que as ações compensatórias para os grupos permanentemente incapacitados para a vida social e produtiva não possuam uma fisionomia paternalista e assistencialista. Tal mudança de postura supõe, essencialmente, uma participação ativa da clientela no levantamento das necessidades e na formulação dos programas. Por outro lado, quanto ao direcionamento básico de ação social, o estudo considera que o fortalecimento ao núcleo familiar e o atendimento à criança carente (principalmente de 0 a 6 anos) constituem o lócus privilegiado de concentração dos programas. É particularmente importante uma vigorosa política de expansão das creches. Segundo estudos e projeções feitas pela LBA e pelo relatório do MPAS, considerando como população alvo crianças de 0 a 6 anos oriundas de famílias com renda mensal de até 2 s.m. tem-se para 1986 um atendimento de apenas 12,4% daquela população. Para 1990, o público alvo foi estimado em 10.495.000 crianças. Se 50% delas forem atendidas, será necessário um crescimento de 330% neste 4 anos. Face a este desafio, o Plano de Metas, situou-se em posição mais conservadora, prevendo atingir, em 1989 20% das crianças carentes concebidas como oriundas de famílias com renda mensal de até 1/2 s.m., o que totalizaria 1,7 milhões de crianças.

Um aspecto importante, salientado no relatório é a necessidade de descentralização, dotando os Estado e Municípios de maior autonomia e decisão quanto aos programas sociais. Por outro lado, qualquer expectativa de eficácia de política social passa por maior integração entre as agências federais, estaduais e municipais.

e de racionalização e eficiência do sistema. Em relação ao 1º aspecto, a ênfase recai sobre um maior comprometimento de recursos do orçamento fiscal, criação de um fundo especial gerido pelo MPAS e maior participação deste na distribuição dos recursos dos Fundos de Financiamento (FAS e FINSOCIAL). No que diz respeito às linhas de atuação, dos atuais programas da LBA, FUNABEM e da FACR, é sugerido uma maior integração dos processos de planejamento e orçamento, evitando superposição e dispersão e, por outro lado, impõe-se redefinição das clienteleas e adoção de mecanismos de avaliação e controle dos serviços prestados. Por fim, visando maior racionalização e eficiência é sugerido a criação de um Conselho Superior de Assistência Social com o objetivo de articulação e controle das políticas e de um Fórum de Secretários Estaduais de Ação Social. Por outro lado, deverão ser estimuladas ações de descentralização político-administrativa de forma a permitir que os diversos organismos e sociedade civil possuam recursos técnicos e financeiros para que possam assumir suas responsabilidades sociais. Neste sentido, as ações hoje desenvolvidas diretamente pela FUNABEM e LBA deverão ser transferidas para unidades político-administrativas descentralizadas. Deverão ser assegurados à população mecanismos de participação na definição de prioridades e organização das atividades. O idoso e o excepcional deverão ter um tratamento especial por parte do MPAS.

Da mesma forma que os estudos e reformas do sistema de saúde, examinados anteriormente, as proposições apontam como mecanismo essencial uma ampla descentralização na execução e controle dos programas e, o aporte de recursos fiscais como processos imprescindíveis para uma mudança de qualidade na política de assistência social.

#### 4.2.4 Habitação e Saneamento

A política habitacional e de saneamento que se desenvolveu nos últimos 20 anos constitui o exemplo mais conspícuo de desenvolvimento de um programa social. Por outro lado, representa um dos maiores desafios que se colocam, presentemente, na nova república. Vimos no item 2.3 como a crise econômica afetou a política habitacional levando-a a grave estrangulamento financeiro. Foi visto

também que a expansão do sistema habitacional abandonou progressivamente as faixas populares adequando-se de uma forma relativa à uma política salarial concentradora. Como resultado, ampliou-se o deficit habitacional sobretudo nos segmentos mais carentes da população. A habitação enquanto programa social pode ser criticado de todos os pontos de vistas. Com efeito, segundo relatório do NEPP (1985) que inventariou as críticas aos diversos programas sociais, a habitação é criticada pela baixa cobertura e distorção dos objetivos, pelo uso político dos recursos, pela baixa participação da população nos programas, pela má qualidade dos materiais, pela escassez e má utilização de recursos, pela subordinação à política econômica e por forte privatização.

O I PND (NR) reconheceu amplamente as principais críticas e desafios. As estimativas do deficit habitacional segundo o I PND e o Plano de Metas giram em torno de 7 milhões de moradias.

A nível de diagnóstico, o I PND arrola os seguintes pontos:

- o S.F.H. tem atendido principalmente aos segmentos de renda alta e média (66% dos financiamentos atenderam 33% da população urbana, ié, a famílias com remuneração acima de 5 salários mínimos);
- o S.F.H. é altamente pro-cíclico;
- o modelo de auto estruturação do S.F.H. impede um direcionamento de recursos para os programa de natureza social;
- a estrutura institucional do sistema é incompatível com soluções adequadas para os problemas habitacionais da população de baixa renda;
- a ausência de mecanismos de participação da sociedade na concepção e implantação das políticas, programas e projetos habitacionais favorecem a proliferação de empreendimentos nos quais a localização, o custo dos terrenos, a ausência de serviços urbanos e a má qualidade das construções impõem pesado ônus à população;

- predominância de formas especulativas no crescimento das cidades;
- a elevação dos custos dos recursos - caderneta de poupança, recursos do Fundo de Assistência e Liquidez - e a manutenção das taxas de juros das aplicação imobiliárias, implicaram uma elevação de 15% para 20% o limite para aplicação fora da área habitacional, diminuindo os recursos para expansão da oferta habitacional (I PND, pg.94).

Face a estes diagnósticos, o I PND estabelece que a política habitacional deverá se dar num contexto mais amplo de política urbana a cargo do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Será prioritário o atendimento à população carente que vive na periferia das grandes cidades, através de programa de lotes urbanizados, auto-construção, melhorias habitacionais e obras de infra-estrutura.

Quanto aos recursos, será essencial um aporte de recursos fiscais e ampla reforma no S.F.H.

Da mesma forma, o Plano de Metas considera fundamental o equacionamento do problema urbano como um todo: transporte, saneamento e habitação. Quanto a esta última o Plano enfatiza que o BNH deverá ser redirecionado de forma a financiar moradias exclusivamente para a população de baixa renda. Por outro lado, o gerenciamento local das ações sobre o uso do solo, habitação, transportes e saneamento básico deverá ficar a cargo das prefeituras e entidades metropolitanas. As metas estratégicas previstas no Plano são as seguintes:

- a) promoção do desenvolvimento urbano integrado (no período 1986/89 serão priorizadas nove regiões metropolitanas atingindo 40 milhões de habitantes);
- b) aumento da oferta de habitação (objetiva-se o financiamento de 1,9 milhões de moradias das quais 1,7 milhões pelo BNH e 200 mil através do SBPE);

cida por água potável e de 43,6% para 65% a parcela da população servida por esgoto sanitário. Nos núcleos rurais pretende-se criar 4.500 novos sistemas de serviços de abastecimento, atendendo cerca de 4,5 milhões de habitantes).

d) ampliação e melhoria dos transportes urbanos.

Para o desenvolvimento urbano integrado o projeto de Regiões Metropolitanas (RM) objetiva disciplinar o uso do solo e racionalizar a execução dos serviços de interesse comum. (Além de Recife, Salvador e Fortaleza, atualmente em execução, o projeto pretende incluir Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Belém). O projeto Cidades de Porte Médio (CPM) objetiva criar alternativas de emprego e infra-estrutura de forma a reduzir a metropolização crescente. Por fim no projeto Outros Municípios a prioridade será dada aos locais de expansão da fronteira agrícola.

Quanto a habitação as principais linhas de ação serão as seguintes:

- financiamento à produção e comercialização de lotes urbanizados;
- financiamento à produção de moradias sob a forma de autoconstrução e mutirão;
- urbanização de periferias urbanas, favelas e outros assentamentos subnormais; e
- financiamento da produção de conjuntos de embriões e casas de baixo custo.

O Quadro 4.4 indica as metas físicas.

Quadro 4.4

Nº de Financiamentos Habitacionais Segundo  
as Faixas de Renda da População a ser Atingida

					(Mil)
ANO	Até 3 S.M. (BNH) (1)	De 3 a 5 S.M. (BNH) (1)	SUB-TOTAL (BNH)	Mais de 5 S.M. (SBPE)	TOTAL (SFH)
1986	126	41	167	44*	211
1987	431	60	491	65	556
1988	444	62	506	67	573
1989	459	64	523	68	591
TOTAL 86/89	1.460	227	1.687	244	1.931

FONTE: Plano de Metas

(1) Financiamentos contratados com recursos do BNH complementados por recursos do Governo Federal, definidos e a definir.

\* Financiamento do BNH.

Para se ter uma ordem de grandeza das metas propostas, as Cohabs que concentram os financiamentos para as faixas de renda de até 5 s.m., financiaram até 1984, 1.209.911 moradias em quase 20 anos de atividades. O Plano prevê atingir em 4 anos, 1.687.000 unidades.

Desde logo, revela-se aqui que o núcleo essencial do problema habitacional diz respeito ao modelo de solução pretendida e uma estrutura financeira que lhe seja coerente. Neste sentido existem diversas propostas de reformulação da política habitacional e do SFH que foram, recentemente, incorporados em documento do grupo de trabalho sobre o Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH) do MDU (janeiro de 1986).

A concepção global do GTR/SFH é semelhante a do Iº PND (NB) e Plano de Metas no sentido de considerar a habitação engu...

urbanização. O direito de moradia para a população de baixa renda deve ser encarado como um dever do Estado e não dependente, portanto, de critérios privados de lucratividade. O direito à moradia, não se confunde, entretanto com a apropriação de uma casa nova, como concebe a atual política do setor. O importante é "...a garantia de acesso à moradia digna para a grande maioria da população, abrangendo, além da casa nova própria, moradias de aluguel, em comodato, por leasing, bem como a simples melhoria física da moradia ocupada". (GTR/SFH, pg. 9). Por outro lado, a moradia, integrada a sistemas de saneamento e transporte, deve ser concebida como um processo cujo projeto e execução deve ser descentralizado de forma a permitir a participação dos interessados, que deverão arcar com os custos na proporção de suas rendas. A moradia deve significar acesso a padrões sanitários mínimos, acesso aos equipamentos urbanos como transporte e educação. Dadas as condições atuais, a prioridade da política habitacional deve ser a implantação de programas de urbanização das favelas, melhorias e regularização da propriedade. A construção de casas novas não deve ser considerada uma prioridade (\*). As soluções habitacionais devem contemplar práticas tecnológicas alternativas inovadoras e de baixo custo integradas com ações do governo sobre o setor de material de construção. A inadequação da atual estrutura financeira — baseada nos recursos do FGTS e das Cadernetas de Poupança — para este tipo de aplicação social é amplamente reconhecida. Por outro lado, uma política habitacional deve fazer parte de uma ampla política urbana que fixe os parâmetros para melhor distribuição espacial da população. O relacionamento com os segmentos privados do setor deve ser baseado na delimitação clara das faixas de atuação resguardando ao setor

---

(\*) É interessante notar que o documento reconhece como "deficit" habitacional o registrado pelo IBGE em 1984 que dimensiona em 1.200.000 moradias precárias quanto ao acesso aos serviços básicos de saneamento. O I PND e o Plano de Metas quantificam o deficit em 7 milhões de moradias. Na base da divergência entre estes números está a diferente concepção entre um plano voltado para aquisição de moradia nova a partir de um conceito padronizado de qualidade e o defendido pelo GTR/SFH que reconhece maior diversidade nas formas de moradia

público a fiscalização do cumprimento das normas de operação. Ao BNH — transformado em agência do Governo Federal — caberá financiar e repassar aos Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios os recursos destinados a custear os programas de desenvolvimento urbano e de melhorias das condições de moradia, saneamento e transporte das populações urbanas de baixa renda (entendida aqui as famílias de renda mensal não superior a 3 s.m.).

Quanto as proposições sobre os recursos do sistema, destacam-se algumas medidas entre as quais:

- destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para custeio dos programas sociais;
- mudanças na legislação do FGTS visando conter a alta rotatividade de mão-de-obra mediante introdução de alíquota específica sobre a dispensa injustificada de mão-de-obra;
- facilitar aos trabalhadores o acesso ao direito de saque mediante revisão na legislação ao FGTS;
- criação de um novo tipo de caderneta de poupança que habilitasse o poupador, em determinado prazo, a obter financiamento para a compra do imóvel em valor múltiplo da própria poupança, ao qual o Poder Público agregaria, sob a forma de subsídio e a título de estímulo, percentual do montante poupado;
- para organização do mercado de imóveis, destacam-se algumas sugestões entre as quais o estímulo à criação de mercado financeiro para desconto dos contratos de financiamento de longo prazo; estímulos ao investimento em imóvel para aluguel; estímulos fiscais para que as empresas apliquem recursos na construção de imóveis para aluguel a seus trabalhadores.

Quanto às aplicações do sistema as principais inovações sugeridas prendem-se a um tratamento diferenciado ao mutuário a partir de sua faixa de renda. Assim, para as famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos mensais) a amortização das dívidas dos financiamentos para melhorias, aquisição de lote urbanizado, etc.

mesmo índice e no mesmo momento da correção salarial. Para as famílias com renda de 3 a 8 salários mínimos, os juros dos financiamentos variarão de 1 a 5% de acordo com a renda. É importante ressaltar que o documento não fixa proporções entre os indexadores e a periodicidade de correção dos setores devedores das prestações e salários, remetendo esta questão para estudos posteriores. Contudo o princípio básico é estabelecer o reajuste salarial como teto para os reajustes das prestações.

Medidas de combate à especulação e a má qualidade das construções justificam a instituição de um "performance bond" de forma a acompanhar e fiscalizar o mercado.

A maior participação da população nos programas sociais será estimulada através da exigência da pré comercialização dos imóveis.

Subsidiar e estimular as pequenas e médias empresas produtoras de insumos ao setor, maior controle sobre o mercado de terreno (projeto sobre desenvolvimento urbano, atualmente em trânsito no congresso) foram ao lado de outras sugestões, um amplo espectro de medidas de reforma urbana e habitacional.

Por fim, quanto à gestão de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o documento aponta 2 linhas alternativas. A 1<sup>a</sup> implica deslocar a gestão do SBPE do BNH para o Banco Central que o disciplinaria de acordo com suas prioridades mais amplas de contenção das taxas de juros, financiamento da dívida pública e das atividades produtivas. A 2<sup>a</sup> linha, mantém a gestão do BNH de forma a permitir unicidade do SFH e interdependência dos recursos e aplicações habitacionais.

Os desafios que se colocam na área de Saneamento podem ser vistos pelo atual "deficit": segundo o I PND em 1983, 1,3 milhões de domicílios urbanos no Nordeste e 1,0 milhão no Sudeste não estavam ligados a redes de água. Nas áreas rurais, somente 7% dos domicílios estavam ligados a sistemas públicos de fornecimento de água e 60% abasteciam-se através de poços ou nascentes em condi-

não dispunham de qualquer tipo de escoamento.

O I PND reconhece explicitamente a inadequação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) no enfrentamento da questão dos serviços de esgoto cujo modelo de atendimento — padronizado, de alto custo — impediu o acesso a um nº mais amplo de domicílios.

O sistema de saneamento padeceu dos mesmos problemas que caracterizaram a política social no período mais recente. De um lado, a extrema centralização dos programas e recursos no PLANASA, de outro a captação de recursos a partir das tarifas é pró cíclica e contraditória com a política de contenção salarial. A secundarização do saneamento rural foi o resultado da inadequação da estrutura tributária e redução dos recursos motivada pela crise.

As diretrizes são no sentido de priorizar o atendimento às áreas periféricas e rurais através de um amplo esforço de descentralização, adoção de tecnologias adequadas e amplas mudanças nos mecanismos financeiros e operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

De acordo com o Plano de Metas, os investimentos previstos para o período 1986/89 deverão possibilitar 4,6 milhões de novas ligações de água e 8,9 milhões de esgoto. Este projeto ficará a cargo do MDU que será responsável por toda a organização do processo de urbanização incluindo habitação, saneamento e transportes públicos.

Serão também prioritários o Subprograma de Saneamento básico rural através de ampla unificação das diversas políticas e Ministérios objetivando uma ação integrada com os objetivos de estender o saneamento básico às comunidades rurais e reduzir os índices de morbidade e mortalidade da população local.

Quanto ao Saneamento Geral, serão três os projetos prioritários:

- Saneamento Ambiental em Áreas Rurais;
- Saneamento Ambiental em Áreas Urbanas.

## 5. AS NOVAS PROPOSIÇÕES EM POLÍTICAS SOCIAIS

A partir da análise das principais proposições de mudanças nas políticas sociais, é possível localizar alguns eixos comuns que perpassam as diferentes iniciativas reformadoras.

Em primeiro lugar, um eixo comum, presente em todos os documentos é a descentralização na execução e controle dos diversos programas sociais. O município, o distrito, a comunidade, aparecem como lócus privilegiado de organização da política social, seja ela de saúde, de saneamento ou de habitação. As justificativas para este processo enfatizam, de forma não excludente, ora a maior eficiência e adequação de meios, ora a maior democratização, entendida aqui como transparência e envolvimento da população alvo. A descentralização como modelo de política social implica uma visão crítica ao modelo até aqui prevalecente de extrema centralização da política social. Esta, como aparece nas principais análises críticas se deu em um contexto autoritário e fortemente burocratizado.

O segundo eixo básico é a integração das diversas políticas sociais visando ações conjuntas dos diferentes órgãos e programas. São exemplos mais marcantes as Ações Integradas de Saúde, e a política urbana, unificando os programas de saneamento e habitação em uma visão orgânica e integrada.

O terceiro elemento básico é a democratização do acesso aos bens públicos com vistas à redução da marginalização e universalização dos mecanismos de seguridade. Todos os programas partem da premissa da maior equidade como objetivo essencial da reforma. Por outro lado, os desafios que organizam as proposições consideram como objetivo essencial resgatar as amplas carências sociais acumuladas.

O quarto eixo comum aos diversos programas é a busca de tecnologias adequadas ou alternativas no enfrentamento dos desa-

pela adoção de métodos e padrões tecnológicos de alto custo e grande rigidez impedindo o alargamento dos bens sociais a amplas faixas da população de baixo poder aquisitivo. Os exemplos mais significativos desta nova postura aparecem na área de saúde e nas ações de saneamento e habitação para as populações das periferias urbanas.

Por fim, o comprometimento de fontes fiscais no financiamento das políticas sociais constitui outro aspecto comum às diversas proposições. As justificativas enfatizam a responsabilidade pública com os programas sociais, a impossibilidade de autofinanciamento destes programas e a estabilidade da base de recursos.

Estes cinco aspectos, não esgotam, todavia, os pontos críticos que se desenvolveram nos últimos anos sobre a prática estatal de regulação social. De acordo com o "Levantamento e Análise das Avaliações de Políticas Sociais" (NEPP, 1985) as principais críticas presentes na literatura acadêmica e do Governo sobre as políticas sociais podem ser classificadas nos seguintes itens: baixa cobertura dos programas, uso político, centralização, baixa participação, má qualidade, falta de integração das agências, escassez de recursos, subordinação à política econômica, privatização e distorção de objetivos.

Uma comparação entre as proposições atuais e este elenco mais amplo de críticas sugere que as inovações vão no sentido de ampliar a cobertura dos programas, descentralizar a ação social, aumentar a participação e propiciar maior integração das agências. A não explicitação das questões relativas à privatização — usualmente feitas às áreas da saúde e nutrição — e ao uso político — também especialmente presentes nas áreas de saúde e habitação — são relevantes por situar o horizonte de reforma ora em curso. É importante frisar que os documentos de reforma são unânimes em considerar a pertinência da crítica relativa à subordinação da política social à política econômica. Este aparente paradoxo pode ser colocado da seguinte forma: reconhece-se amplamente que a regulação social praticada até agora marginalizou amplos contingentes populacionais. Esta realidade decorreu da ampla subordinação do social à

por explicar, contudo, como se reproduziu esta ampla malha de interesses envolvendo, burocracias, segmentos privados, interesses políticos que, por assim dizer, impuseram uma lógica interna à prática social. Uma lógica que contrariou, inclusive os melhores programas sociais no Governo anterior.

Chame-se-lhe privatização, burocratização ou uso político dos programas, o importante é reconhecer que independente do maior ou menor descaso do Governo, há um conjunto de interesses privados — de "privers", particulares — conformando tramas de interesses econômicos e políticos que explicam as distorções de programas e políticas sociais. Vale dizer, também nas políticas sociais existem mecanismos de reprodução das desigualdades que fazem do Estado um recorte de interesses particulares, impedindo, a despeito da centralização, uma maior autonomia e independência. A não explicitação destes interesses, ou melhor, destes atores sujeitos, constitui forte limite para uma política social alternativa voltada para interesses populares.

Neste sentido, é impossível realizar efetivamente uma política urbana de forma a minimizar o caos que caracteriza as grandes metrópoles se não se leva em consideração a lógica de expansão e de articulação de interesses políticos do capital mercantil imobiliário. Do mesmo modo, os resultados sociais de uma política de saúde curativa depende da capacidade do Estado em articular um padrão de comportamento e controle sobre os hospitais privados sob pena de reproduzir com mais recursos, um padrão de medicina semelhante ao que hoje se critica. Por outro lado, enquanto permanecer mecanismos de manipulação política sobre contratação e alocação de pessoal, priorização de áreas, etc, as ações de saúde dificilmente atingirão as populações escolhidas ou uma prática desejável. Os exemplos poderiam se seguir sem que se possa exaurir os diversos mecanismos e tramas de interesses que se articulam dentro da esfera estatal.

Até que ponto a descentralização proposta nos diferentes programas sociais pode construir mecanismos de efetivo controle democrático constitui interrogante decisiva cuja resposta depende de

é importante registrar que estão em curso diversas experiências que parecem apontar que o sucesso de programas como os de saneamento para populações de baixa renda, dependem em larga medida, do envolvimento da população interessada no controle e execução dos projetos.

Uma efetiva descentralização constitui, inevitavelmente uma opção alternativa a um modelo estatal e tecnocrático de política social que não concede espaço para iniciativas populares quanto a definição de objetivos e a gestão e execução dos programas. A concepção implícita é de que a efetividade da política se resolve nos múltiplos enfrentamentos locais a partir de demandas que são renovadas sistematicamente. Nesta perspectiva, compete ao Estado garantir os meios para atender às necessidades que são criadas continuamente a partir da heterogeneidade e dinâmica dos grupos sociais.

A polarização entre um padrão centralizador e descentralizador — atualmente se transita entre um padrão extremamente centralizador para um padrão que fortalece diversas iniciativas descentralizadoras — reflete, na verdade, diferentes concepções sobre a sociedade: a heterogeneidade estrutural que marca a sociedade brasileira tende a se dissolver na medida em que ocorra um "crescimento desconcentrado" ou, reversamente, ela se repõe sistematicamente ?

Se se supõe a primeira possibilidade, a da homogeneização, como por exemplo está implícito no "Brasil 2000", analisado anteriormente, cabe às políticas públicas acelerar a "passagem" dos que se situam num pólo para o outro, rompendo a linha divisória — imaginária — que caracteriza a heterogeneidade. Vale dizer, trata-se de superar os "hiatos" e "deficits", sejam eles, o número de trabalhadores sem carteira assinada, ou o número das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza, ou ainda o número de domicílios precários. Neste caso, a inserção produtiva nos mercados formais de trabalho é o lócus privilegiado de integração à sociedade. Trata-se de obter, como no documento analisado, uma economia de mercado "socialmente regulada" progressivamente homogênea. Lógico

definido, capaz de resgatar o estoque das carências sociais acumuladas que caracterizam o polo atrasado da heterogeneidade.

Se, ao contrário, considera-se a heterogeneidade, a forma específica de reprodução do capitalismo periférico, com as características demográficas e produtivas que marcam a sociedade brasileira, compete às políticas públicas permitir amplas iniciativas populares na solução de suas necessidades, sancionando e modificando as distintas formas de existência, de moradia e inserção produtiva. Neste caso, a cidadania, é a forma fundamental de integração ao sistema produtivo. A noção de "hiato" não se aplica e a descentralização se impõe como único desenho democrático possível.

Esta polarização descentralização-centralização, embora real, não pode esgotar os dilemas mais amplos que hoje marcam os desafios das políticas sociais. A descentralização, meta fundamental de uma política social democrática não pode justificar a ausência de responsabilidade estatal. Por outro lado, pode encobrir práticas demagógicas e manipulatórias dos interesses populares, sempre presentes quando a descentralização não democratiza, de fato, as informações e os mecanismos de decisão. Com efeito, a questão real é a descentralização e a centralização em lugares errados, sancionando, desta forma mecanismos de poder fortemente concentrados. A história recente do projeto Nordeste e da Reforma Agrária, citados anteriormente, parecem corroborar este aspecto.



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os Despossuídos, Crescimento e Pobreza no País dos Milagres, Zahar, 1985.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti. Habitação Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - in Estudos Econômicos, vol. 16, nº1, 1986, IPE-USP.
- BATISTA, Jorge Chami. Brazil's Second National Development Plan and its Growth-Cum-Debt Strategy - IEI, texto para discussão nº93, maio de 1986.
- BUAINAIM, Antônio Márcio e SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. A Trajetória Recente da Agricultura: da Recessão à Recuperação in Política Econômica da Nova República, org, por Ricardo Carneiro, Paz e Terra, 1986.
- CAMARGO, J. Márcio e LANDAU, Helena. Política de Salário Mínimo e Distribuição de Renda no Brasil, Anais do XIII Encontro Nacional de Economia. ANPEC, 1985.
- CHALOULT, Yves. Uma das Contradições da Nova República: O Projeto Nordeste - Brasília, outubro de 1985 (mimeo).
- GOMES, Gustavo Maia. O Programa Brasileiro de Estabilização 1980/84 - Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 15, agosto de 1985, nº 2.
- HOFFMANN, Helga. Pobreza e Propriedade no Brasil: O que está mudando? in a Transição Incompleta, org. Edmar Bacha e Herbert Klein, Paz e Terra, 1986.

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986 - 1989 (Projeto). Brasília, Novembro de 1985.

Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE) - Indicadores Sociais, 1985, Anuário Estatístico 1984, 1985.

IBGE - Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar. Diversos Anos.

Instituto de Economia Industrial. Boletim de Conjuntura, vol.6, nº 3, mês 8, 1986.

JAGUARIBE, Hélio et all. Brasil, 2000 para um Novo Pacto Social, Paz e Terra, 1986.

LONGO, C.. Notas sobre a Evolução da Carga Tributária - in Revista de Economia Política, vol.4, nº4, 1984.

MACEDO, Roberto Brás Matos. Política Salarial e Inflação: A Experiência Brasileira - in Mercado de Trabalho no Brasil: Aspectos Teóricos e Evidências Empíricas, org. por José Paulo Zeetario Chahad, IPE-USP.

MATTOSO, Jorge Eduardo L. 1985: Recuperação e Mercado de Trabalho in Política Econômica da Nova República, org. por Ricardo Carneiro, Paz e Terra, 1986.

MC GREEVEY, W.P., PIOLA, Sérgio e MAGALHÃES, Solon. Saúde e Assistência Médica no Brasil - in A Transição Incompleta, org. Edmar Bacha e Herbert Klein, Paz e Terra, 1986.

Ministério do Trabalho - Políticas de Estabilização e Emprego: o caso do Brasil 1980/1984. Secretaria de Emprego e Salário, outubro de 1984.

MINIPLAN - Programa de Reconstrução e Desenvolvimento: Plano de Metas, Programas Prioritários, 17 de julho de 1986.

MPAS, Secretaria Geral. A Participação da União no Custeio da Previdência Social - mimeo, setembro de 1986.

MPAS - Relatório da Comissão instituída pela Portaria PT-GM nº 3764, maio de 1986. Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica sob a Responsabilidade do MPAS, Relatório Final, setembro de 1986.

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) - Brasil 1985, Relatório sobre a Situação Social do País, vol.1, UNICAMP, Campinas, 1986.

NEPP - Levantamento e Análise das Avaliações de Políticas Sociais, setembro 1985 (mimeo), UNICAMP, Campinas.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto e BIASOTO JR., Geraldo. As Finanças Públicas da Nova República in Política Econômica da Nova República, org. por Ricardo Carneiro, Paz e Terra, 1986.

PASTORE, José. Desigualdade e Mobilidade Social: Dez anos depois - in A Transição Incompleta, org. Edmar Bacha e Herbert Klein, Paz e Terra, 1986.

PENA, Maria Valéria Junho. A Condução do Decreto-Lei nº2012: A Política do Embuste, Texto para Discussão nº28, IEI, 1983.

Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) - 1983, Ministério do Trabalho.

Presidência da República - Decreto-Lei nº2283, de 27 de fevereiro de 1986 - Diário Oficial, Decreto-Lei nº2284 de 10 de março de 1986, Diário Oficial, Decreto-Lei nº2288 de 23 de julho de 1986, Diário Oficial.

RESENDE, Gervásio Castro e MATA, Milton. Recessão, Agricultura e Setor Externo, Notas Preliminares, mimeog. 1984.

SABOIA, João L.M. Considerações sobre as Transformações no Mercado de Trabalho no Brasil durante a Recessão - 80/83, texto para discussão, fevereiro de 1985, nº69, IEI.

SEADE - Pesquisa de Emprego e Desemprego, Grande São Paulo, vários números.

SEN, Amartia. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation - International Labor Office, Oxford, Univ.Press, 1981.

SUZIGAN, Wilson. A Indústria Brasileira em 1985/86: Desempenho e Política in Política Econômica da Nova República, org. por Ricardo Carneiro, Paz e Terra, 1986.

WERNECK, DOROTHÉA e KWIATKOWSKI, N. Financiamento dos Dispendios Sociais. Brasília, CNRH, mimeo. 1984.

Presidência da República, MDU. Reformulação, Relatório Final do GTR/SFH, janeiro de 1986.

CASTRO, Antonio Barros e SOUZA, Francisco E. Pires. A Economia Brasileira em Marcha Forçada, Paz e Terra, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição e COUTINHO, Luciano G. "La Industrialización Brasileña Reciente: Impasse Y Perspectivas" in Economía de América Latina, nº 12, 2º semestre de 1984.



