UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL (1964-2002): ENTRE A CIDADANIA E A CARIDADE

Eduardo Fagnani

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Política Social, sob a orientação do Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por ***Eduardo Fagnani*** *em* ***19/08/2005*** *e orientado pelo* ***Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga.***

CPG, 19 / 08 / 2005

Campinas, 2005

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO

UNIDADE EC
Nº CHAMADA
T/UNICAMP
F137p
V EX
TOMBO BC/ 65564
PROC. 16-86-05
C D
PREÇO 11,00
DATA 14-9-05
Nº CPD
Bib ID 364931

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Fagnani, Eduardo.
F137p Politica social no Brasil (1964-2002) : entre a cidadania e a caridade / Eduardo Fagnani. -- Campinas, SP : [s.n.], 2005.

Orientador: Jose Carlos de Souza Braga.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Politica social – Brasil – 1964-2002. 2. Problemas sociais-Brasil. I. Braga, Jose Carlos de Souza. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

RESUMO

Esta tese, em suas quatro partes, analisa as tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira entre 1964 e 2002.

Um desses movimentos aponta o *rumo da estruturação* das bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado Social em nosso país. Esse processo, iniciado nos anos 30, ganhou notável impulso a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta pela redemocratização do Brasil, e desaguou na Constituição de 1988.

O outro movimento aponta na direção contrária: *o da desestruturação* daquelas bases. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), o movimento rumo à desestruturação do Estado Social esboçado em 1988 ganhou vigor extraordinário, a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras.

330.340

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO

Em memória de Romeu Fagnani e de Vilmar E.Faria.

Para João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo,
referências para a minha geração de economistas.

Para Frederico Mazzucchelli e Pedro George.

Para João e Romeu.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS IX

INTRODUÇÃO 1

PRIMEIRA PARTE - A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA (1964-1984) 11

CAPÍTULO I-TRAÇOS ESTRUTURAIS DA POLÍTICA SOCIAL 13

1.Caráter regressivo do financiamento do gasto social 14

2.Centralização do processo decisório 28
3. Privatização do espaco público 33
4. Fragmentação institucional 44
5. Reduzidos impactos na distribuição da renda 45

CAPÍTULO II - PERIODIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL 53

1. Gestação da estratégia de modernização conservadora (1964-1967) 53
2. Modernização em marcha (1968-1973) 74
3. Tentativa de mudança (1974-1979) 82
4. Esgotamento da estratégia (1980-1984) 89

SEGUNDA PARTE - RUMO AO ESTADO SOCIAL (1985-1988) 99

CAPÍTULO I - A FORMAÇÃO DA AGENDA DE REFORMAS PROGRESSISTAS 101

1. Papel da oposição 102
2. Pacto da transição 138
3. Retórica do Governo da Nova República 141
4. Formação das agendas setoriais 145

CAPÍTULO II - OS IMPULSOS GOVERNAMENTAIS 165

1. Instituição do seguro-desemprego 165
2. Reincorporação da Reforma Agrária na agenda do governo 168
3. Reforma da Previdência Social 169
4. Reforma Sanitária 185
5. Reforma Educacional 212
6. Reforma das Políticas Urbanas 220
7. Reforço da alimentação popular 232

CAPÍTULO III - OS NOVOS DIREITOS SOCIAIS 241

1. Reforma Tributária e descentralização 241
2. Direitos trabalhistas e sindicais 243
3. Seguridade social e Orçamento da Seguridade Social 247
4. Direitos educacionais 259
5. Reforma Urbana 267
6. Indefinições nas políticas urbanas 269

TERCEIRA PARTE - AS PRIMEIRAS CONTRAMARCHAS (1987-1989) 275

CAPITULO I-AS CONTRAMARCHAS NOS RUMOS DA POLÍTICA SOCIAL FEDERAL 277

1. Retrocesso da Reforma Agrária 278
2. Colapso das políticas urbanas 304
3. Obstáculos à Reforma Sanitária 313
4. Continuísmo na educação 316
5. Paralisia do seguro-desemprego 328
6. Fragmentação da alimentação popular 328
7. Reforço do clientelismo 329

CAPITULO II-AS CONTRA MARCHAS NOS DIREITOS SOCIAIS 345

1. Oposição na Assembléia Nacional Constituinte 346
2. Desorganização orçamentária e burocrática 355
3. Desfiguração da Constituição, na regulamentação complementar. 363

QUARTA PARTE - A CONTRA-REFORMA LIBERAL (1990-2002) 393

CAPÍTULO I - A CONTRA-REFORMA TRUNCADA (1990-1992) 395

1. Breve introdução (os direitos sociais, na contramão) 397
2. Nova desfiguração dos direitos sociais 408
3. Desorganização burocrática das políticas sociais 418

CAPITULO II - A CONTRA-REFORMA EM MARCHA (1993-2002) 433

1. Incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e o desenvolvimento social 435
2. Desorganização do trabalho e exclusão social 442
3. Estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social 454
4. Retrocesso nos direitos previdenciários 461
5. Estiolamento das políticas urbanas 486
6. Avanços institucionais e restrições econômicas: o paradoxo das políticas de Saúde, educação fundamental e assistência social. 528
7. Rumo à caridade: focalização, a política social possível. 554

CONCLUSÃO 559

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 577

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da convivência com meus mestres, colegas e alunos do Instituto de Economia da Unicamp, onde sempre encontrei um ambiente de respeito e seriedade intelectual, decisivo para o amadurecimento desta reflexão acadêmica.

Foi aí que estudei e é aí que, nos últimos vinte anos, tenho trabalhado como professor e pesquisador. Assim, os primeiros ensaios desta tese foram iniciados em meados dos anos 80, quando participei, como pesquisador, das fases inaugurais do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) e do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon). Mais adiante, essa reflexão prosseguiu na experiência como professor dos cursos que o Instituto de Economia desenvolve na área de Economia Social e do Trabalho e na convivência intelectual com meus colegas do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit).

Impossível registrar todas as dívidas contraídas nesta longa trajetória. Registrarei, apenas, algumas dívidas maiores. A primeira, com João Manoel Cardoso de Mello, mestre e orientador, pela confiança e apoio constantes, desde as fases embrionárias deste projeto, há mais de dez anos. A segunda, com José Carlos Braga, companheiro de tantas caminhadas, pela leitura crítica e rigorosa do texto preliminar, de grande valia para o esclarecimento de inúmeras passagens ainda imprecisas. A terceira, com Marcio Percival Alves Pinto, amigo de longa data, pela lealdade reafirmada em momentos decisivos deste percurso.

Registro ainda minha gratidão a Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Frederico Mathias Mazzucchelli, Geraldo Di Giovanni, José Ricardo Barbosa Gonçalves, Liana Aureliano, Mariano Laplane, Paulo Eduardo Baltar, Paulo Vaz de Arruda, Pedro Luiz Barros Silva, Plínio de Arruda Sampaio Junior, Ricardo Carneiro, Rui de Britto Álvares Affonso, Sônia Draibe, Waldir Quadros e Wilson Cano, pelo apoio e estímulo manifestados em diferentes etapas.

Também agradeço aos funcionários do Instituto de Economia, aqui representados por José Alberto Curti, da Secretaria de Pós- Graduação, exemplo de profissionalismo e dedicação.

Destaco, ainda, que também contei com o apoio institucional da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap). Registro os meus sinceros agradecimentos à sua direção e ao conjunto dos seus funcionários.

Agradeço, por fim, à Caia Fittipaldi, que cuidou da edição do texto final, pelas atentas e alentadas observações.

INTRODUÇÃO

Esta tese, em suas quatro partes, analisa a trajetória da política social brasileira entre 1964 e 2002. O principal desafio metodológico que tive de enfrentar foi analisar a política social *como um todo*, pelo *conjunto dos setores* que a compõem. Tratou-se de tarefa complexa, dado que, em primeiro lugar, a literatura especializada disponível é notoriamente marcada por estudos de *corte setorial.*

Em segundo lugar, foi uma pesquisa difícil porque essa produção setorial é relativamente recente. Até os anos 60, ela era escassa para a maior parte dos segmentos, com exceção das áreas da educação[1] e, em menor medida, da previdência.[2] Na primeira metade dos anos 70, os estudos direcionaram-se para o debate em torno da "controvérsia" sobre a distribuição da renda e o desenvolvimento.[3] Foi somente a partir da segunda metade dos anos 70, que ocorreu um primeiro surto significativo de obras, grande parte das quais voltada para a crítica da intervenção do regime militar. Essa produção foi particularmente fértil nos setores da saúde e da previdência social, para a qual o chamado "movimento sanitarista brasileiro" teve papel decisivo.[4] No setor da educação, também emergiu um número expressivo de contribuições.[5] Nos setores da habitação,[6] saneamento básico[7] e transporte público,[8] essa produção foi relativamente modesta.

---

[1] Destacam-se, dentre outros, os trabalhos de Teixeira (1950, 1956, 1959, 1968, 1969, 1969a, 1971, 1971b); Azevedo (1953); Maciel de Barros (1960); Fernandes (1966); Trigueiro (1967 e 1968); e Goertzel (1967).

[2] Consultar, especialmente, Fundação Getúlio Vargas (1950); Sussekind (1955); Leite & Velloso (1963); e MPAS (1965).

[3] Consultar, especialmente, Malan e Wells (1973 e 1975); Bacha (1975 e 1978); Belluzzo (1975); Fishlow (1975); Hoffman (1975); Serra (1975); Tavares (1975); Tolipan e Tinelli (1975); e Wells (1975). A crítica era dirigida, especialmente, a Langoni (1973 e 1974).

[4] Dessa perspectiva, destacam-se, dentre outras, as seguintes contribuições pioneiras, críticas à política da saúde instituída pelo regime militar: Yunes e Rochezel (1974); Donnangelo (1975); Gentille de Mello (1977); Luz (1979); Singer (1978); Guimarães (1978); Cohn (1979); Cordeiro (1980); Braga e Paula (1981). Outras contribuições importantes foram dadas por Leite (1972); Malloy (1976 e 1979); e Resende e Mahar (1974). Sobre o Movimento Sanitário, consultar Escorel (1987).

[5] Destacam-se, especialmente, os trabalhos de Cunha (1973a, 1973b e 1975); Fernandes (1974 e 1975); Ribeiro (1975); Beisieguel (1974); Romanelli (1978); Saviane (1978); e Trigueiro (1978), dentre outros.

[6] Consultar, especialmente, Souza (1974); Bolaffi (1975 e 1977); Azevedo (1975); e Soibelman (1978). Os primeiros estudos detalhados sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foram Almeida & Chautard (1976) e Ferrante (1978).

[7] Nesse caso, destaca-se o trabalho de Almeida (1977).

[8] Não se encontrou nenhum trabalho relevante sobre o setor. O setor é analisado indiretamente em Barat (1978) e em Braga e Agune (1979).

Em terceiro lugar, nas dificuldades que esse trabalho enfrentou, está o fato de que a literatura setorial apresenta lacunas não desprezíveis. Embora, a partir dos anos 80, a produção setorial tenha ganhado vigor[9] e, atualmente, apresente-se ampla e diversificada, essa bibliografia ainda permanece desigual entre os setores. Há muitos estudos já disponíveis nos casos da saúde, previdência social, educação, por exemplo; mas ainda não há a mesma disponibilidade, sobretudo, nas áreas de saneamento básico, transporte público e assistência social, por exemplo. Em função dessas lacunas, ainda nos faltam inúmeras informações e conhecimentos sobre muitos temas e subtemas.

Em quarto lugar, para dar conta das dificuldades dessa pesquisa, são raras as abordagens que investigam as articulações dinâmicas entre a política setorial analisada e a política econômica mais geral do governo. O mesmo se pode dizer em relação às imbricações da política setorial com o processo político-institucional mais amplo. Trabalhos que contemplem essa dupla determinação são ainda mais escassos.

Em quinto lugar, os estudos que tentam superar as abordagens setoriais não são freqüentes.[10] Essa trilha foi explorada por professores e pesquisadores do Instituto de Economia da Unicamp, que, nos anos 80, empreenderam esforços visando a compreender as características do sistema de proteção social que emergiu a partir dos anos 30[11] e do "perfil" da intervenção do Estado no conjunto das políticas sociais no pós-64.[12] Posteriormente, dos anos 90 em diante, essa perspectiva analítica permanece restrita.[13]

Entretanto, em geral, as abordagens globalizantes também apresentam limites. Em grande medida, esses limites também se explicam como decorrência do precário estágio de conhecimento empírico ainda existente acerca de um conjunto amplo de temas, como já foi observado.

Esses limites das análises generalizantes também se explicam como decorrência do fato de que, na maioria dos casos, enfatiza-se demasiadamente um determinado eixo analítico (evolução da legislação social ou das transformações institucionais no aparato burocrático, por exemplo) em detrimento de outros (natureza das fontes de financiamento, magnitude e direção do gasto

---

[9] Consultar Azeredo e Werneck Viana (1989).

[10] Destaca-se, inicialmente, o trabalho pioneiro de Santos (1979), seguido por Abranches (1982) e Coimbra (1984), entre outros.

[11] Consultar Braga e Paula (1981) e Aureliano e Draibe (1989).

[12] Consultar Fagnani (1983 e 1985); Silva (1983); Fagnani e Silva (1985); Faria e Silva (1985); Draibe (1986); e Faria e Castro (1989).

[13] Nessa perspectiva destacam-se, especialmente, os trabalhos de Draibe (1995, 1998a, 1999 e 2003, entre outros). Tive a oportunidade de contribuir para esse debate, com dois estudos preparatórios para esta tese (Fagnani, 1997 e 1999).

social, produção de bens e serviços, por exemplo), igualmente relevantes para compreender o todo.

Outro fator limitante das análises generalizantes é, muitas vezes, o modo desigual como são enfocados os diversos segmentos que compõem o "agregado" política social. Em geral, privilegiam-se os setores consagrados nos modelos de *Welfare State* segundo a concepção do Estado liberal clássico (educação, saúde, previdência e assistência social), em detrimento de outros setores (transporte público, habitação popular e saneamento básico, por exemplo), cuja incorporação à agenda governamental também deveria ser contemplada – em virtude da especificidade da situação brasileira, de capitalismo tardio.

Esse conjunto de fatores impõe objetivamente inúmeras barreiras às interpretações dessa envergadura, porque cresce o risco de se incorrer em reducionismos teóricos e em generalizações imprecisas.

Ciente desses riscos e da complexidade da tarefa, esta tese visou a seguir essa trilha analítica globalizante. O ponto de partida foi a consideração de duas "ordens de razões", como sugeridas por Santos (1979:39-44), em seu estudo pioneiro.

A primeira dessas razões aponta diretamente para o próprio conceito de política social. Implica "definir com maior precisão, o que se entende teoricamente por política social".

Inicialmente, o autor questiona os critérios convencionais de agregação de itens orçamentários na rubrica política social adotados pela literatura internacional, nas comparações acerca da participação do gasto social em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de diferentes países, segundo a concepção do Estado liberal clássico. Nessas agregações, via de regra, é consensual a adição dos gastos com saúde e educação aos gastos mais variados, que são reunidos sob a rubrica "previdência" ou "proteção social". Todavia, afirma Santos, essa convenção é insuficiente, na medida em que a magnitude do esforço para reduzir desigualdades ou injustiças *difere entre países.* Determinado problema, considerado agudo em um país subdesenvolvido, pode ser menos grave em um país desenvolvido, ou pode, até mesmo, *não mais existir.*

A segunda "ordem de razões" obriga a considerar que a magnitude do esforço para reduzir desequilíbrios sociais só adquire significado empírico e teórico real, quando se estabelece "o quadro geral de carências existentes em cada país". Essa descrição, tão apurada quanto possível, deve considerar os itens que integram o agregado "injustiça social" no país estudado, "cuja remoção, ou pelo menos atenuação, constitui o objetivo presuntivo de qualquer política social". Nesse sentido o autor recomenda que:

"Antes, portanto, de que se possa aferir efetivamente o impacto da legislação social existente em cada país, ademais dos gastos financeiros que se fazem sob sua égide, torna-se

imprescindível que se delineiem o quadro de desequilíbrios sociais e as carências que a legislação e os gastos tentam reduzir" (Santos, 1979:44).

Considerando-se essas premissas, o ponto de partida desta tese é compreender qual é o quadro geral de carências estruturais existentes no Brasil, no período estudado. Não é difícil concluir que esse quadro em nosso país é complexo e tem muitas faces. Em primeiro lugar, é preciso considerar que temos deficiências estruturais acumuladas nas áreas consagradas nos paradigmas clássicos de Estado do Bem-Estar: saúde pública, educação, previdência social, assistência social, seguro-desemprego e demais programas de proteção e qualificação do trabalhador desempregado. Em um país que apresenta níveis tão elevados de desigualdade e destituição, a superação desses problemas requer necessariamente a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas de natureza universal.

Em segundo lugar, temos que, além dessas áreas consagradas nos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar, a questão social no Brasil inclui deficiências – igualmente crônicas e estruturais –, acumuladas na infra-estrutura urbana (habitação popular, saneamento básico e transporte público). A incorporação desses setores na agenda do Estado decorre da especificidade da nossa situação de capitalismo tardio. Essa realidade difere da que se constata em países mais avançados que, via de regra, equacionaram esses problemas há muito tempo e, portanto, os excluíram de sua agenda social.

Em terceiro lugar, temos ainda vivo, no Brasil, o problema da Reforma Agrária. Esse tema também deixou de ser 'questão' para os países centrais. Essas nações fizeram a Reforma Agrária em nome da modernização do capitalismo. O Brasil, ao contrário, teve vários ensaios abortados e, aqui, o tema permanece atual, ao contrário do que prega a voga liberal dominante.

Em quarto lugar, outra face da nossa muito específica questão social é a fome e a destituição absoluta que atingem um contingente extraordinário da população. Nesse sentido, os programas *emergenciais* de suplementação alimentar e de transferência de renda também devem ser contemplados *como um dos eixos para enfrentar a questão social no Brasil*. O equívoco, aqui, é pretender fazer desse eixo *a própria 'estratégia'* de enfrentamento do problema social. Lamentavelmente, essa perspectiva equivocada de caráter liberal e conservador, preconizada por instituições internacionais de fomento (Banco Mundial, 2001-b, por exemplo), tem sido defendida por inúmeros especialistas.[14]

Finalmente, em quinto lugar – embora não seja tradição na literatura especializada – acredito, decididamente, que é preciso considerar a problemática

---

[14] Consultar, especialmente: Henriques (org.) (2000); Paes de Barros e Fogel (2000); Ferreira e Litchfield (2000); Néri (2000 e 2004); ; Scheinkman e outros (2002); Giambiagi, Reis e Urani (org.) (2004); e Paes de Barros e Carvalho (2004).

do mercado de trabalho (emprego e renda) e das relações sindicais e trabalhistas, cuja centralidade é inequívoca. As oscilações do mundo do trabalho têm evidentes repercussões sobre o conjunto das condições de vida. Além disso, no caso brasileiro, há uma clara imbricação do mercado de trabalho com o financiamento do gasto social. Da mesma forma, a carteira assinada no Brasil é um divisor de águas entre a cidadania e a caridade. Se todas essas razões não bastarem para justificar essa 'impropriedade' conceitual que estou cometendo, de forma intencional, vale sempre a pena repetir o fato insofismável de que a principal política social é o crescimento econômico e a geração de emprego e renda. Mas essa condição, "embora necessária, é insuficiente para o desenvolvimento social". Interpretações que 'ignorem' esse fato e desqualifiquem a importância do crescimento econômico e da inclusão digna no mercado de trabalho contrariam um senso elementar.[15]

Dessa perspectiva, assumem-se nessa tese dois desafios complexos. O primeiro é compreender a política social, pela apreensão da especificidade da ação estatal *em cada um e no conjunto dos setores* que compõem a questão social brasileira. O segundo é considerar *as imbricações dinâmicas dessa totalidade com os condicionantes estruturais de natureza política e econômica.*

A Trajetória da Política Social Brasileira, 1964-2002

Esta tese, em suas quatro partes, analisa as tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira entre 1964 e 2002. Um desses movimentos aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse processo, esboçado a partir dos anos 30, ganhou notável impulso a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta pela redemocratização do Brasil, e desaguou na Constituição de 1988. O outro movimento aponta no sentido contrário: o da desestruturação daquelas bases institucionais e financeiras. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), a desestruturação da frágil cidadania conquistada em 1988 foi revigorada a partir de 1990.

Com esse pano de fundo, procuro demonstrar que, entre 1964 e 2002, a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil passou por três momentos específicos.

---

[15] Observe-se que essa interpretação tem sido defendida por diversos autores e instituições internacionais de fomento. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem do "Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil" elaborado pelo Banco Mundial (2001b:13): "Embora o crescimento *talvez não seja aritmeticamente necessário para acabar com a pobreza extrema no Brasil*, o crescimento permanece sendo um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza. Dado o tamanho pequeno do hiato de renda agregado dos pobres, *o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para pôr fim à pobreza*" (grifo meu).

O primeiro correspondeu ao período da ditadura militar (1964-1984), marcado pela implementação de uma estratégia de "modernização conservadora"[16] nas políticas sociais. Essa estratégia potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo. A reforma dos mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance da gestão governamental. Da mesma forma, os novos mecanismos de financiamento que foram engendrados ampliaram as possibilidades do gasto público nessa área.

A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda. Por outro lado, a análise dos resultados da política social no pós-64 também revela o caráter conservador dessa modernização, na medida em que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda.

Buscando o aprofundamento desses pontos, pude retomar uma reflexão iniciada no começo dos anos 80,[17] que procurava demonstrar que, entre 1964 e 1984, a intervenção do Estado nas políticas sociais apresentava quatro características estruturais que estavam presentes e ativas, com especificidade, em cada um dos setores que foram objeto da ação governamental (educação, previdência social, assistência social, saúde, alimentação popular, habitação, saneamento básico e transporte público). Essas características estruturais são: o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional. Essas características configuravam uma determinada estratégia de modernização da intervenção do Estado. Em conjunto, elas explicam, em grande medida, tanto a expansão de bens e serviços quanto a limitada capacidade de redistribuição de renda demonstrada pela política social do regime militar.

Também procuro demonstrar que, embora essas características estruturais tenham sido proeminentes em todo o ciclo autoritário, a estratégia de modernização conservadora apresentou configurações diferenciadas ao longo dos

---

[16] Esse termo, utilizado originalmente por Barrigton Moore Jr. (1983), tem sido empregado na análise das transformações econômicas e político-institucionais ocorridas no Brasil durante o ciclo militar entre 1964 e 1984 por diversos autores; por exemplo, por Tavares e Assis (1985) e Martins e Cruz (1983).

[17] Como disse, ao desenvolver este capítulo, pude aprofundar uma reflexão iniciada no começo dos anos 80. Naquela época, procurei compreender as características estruturais do "sistema de proteção social" ou do "perfil" de intervenção do Estado no *conjunto* das políticas sociais que foram objeto da ação governamental no pós-64. No biênio 1981-82, participei de ampla pesquisa coordenada pelo Professor Vilmar Faria sobre esse tema (Cebrap, 1982). Entre 1983 e 1985 investiguei o "perfil" da intervenção do Estado nos setores de saneamento básico (Fagnani, 1983) e de transporte coletivo urbano (Fagnani, 1985), que resultou em minha tese de mestrado. Posteriormente, escrevi um trabalho conjunto (Fagnani & Silva, 1985), sobre o perfil da intervenção do Estado no conjunto da política social do regime militar. Adiante, esse esforço no plano metodológico foi aperfeiçoado por outros autores, com destaque para o trabalho de Draibe (1986).

anos, refletindo a dinâmica política e econômica mais ampla. Mais especificamente, essa estratégia passou por quatro etapas, a saber: gestação (1964-1967); a modernização em marcha (1968-1973); a tentativa de mudar (1974-1979); e o esgotamento (1980-1984).

O segundo momento compreende a transição para a normalidade democrática (1985-1989). Como se sabe, essa transição foi conduzida por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, selando um novo pacto conservador. As fissuras na composição da chamada "Aliança Democrática" refletiram-se na natureza e nos rumos da política social, sendo nítidos dois movimentos antagônicos. De um lado, as tentativas para edificar das bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado de Bem-Estar Social. Esse movimento – que denomino *"rumo ao Estado Social"* – foi impulsionado por setores que integravam o pacto da transição, lideradas pelos nomes históricos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principal frente de oposição ao regime militar, e contemplou três frentes de luta.

A primeira dessas frente de luta começou a ser identificada em meados dos anos 70, no bojo do processo mais amplo de reorganização da sociedade civil e de restauração da democracia. Nesse contexto, construiu-se uma extensa agenda política, econômica e social de mudanças. Na primeira metade dos anos 80, podiam-se identificar os contornos de um amplo projeto de reforma progressista de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. Um dos cernes desse projeto foi a construção de um efetivo Estado Social, universal e igualitário.

A segunda frente de luta ocorreu no âmbito do chamado Governo da Nova República (1985-1990), e seus principais protagonistas foram algumas das forças que fizeram oposição ao regime militar que, a partir de 1985, passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal. No biênio 1985-1986, essas forças lideraram os esforços pela implementação do referido projeto de reformas progressistas construído nos estertores do regime autoritário. Dentre os ensaios reformistas de iniciativa do Executivo federal, destacam-se a reincorporação da Reforma Agrária na agenda governamental; a instituição do seguro-desemprego; e a coordenação de ações visando às reformas da previdência social, saúde, políticas urbanas, educação e alimentação popular.

A terceira frente de luta teve como *locus* a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). A Constituição de 1988 representou etapa fundamental, embora inconclusa, da viabilização do projeto de reformas progressistas. Com exceção da Reforma Agrária, suas principais bandeiras foram inscritas na nova Constituição da República. A análise do texto constitucional revela, de forma inequívoca, um extraordinário avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro. Desenhou-se, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime.

De outro lado, observou-se um movimento antagônico, impelido pela ala conservadora do pacto político da transição representada, sobretudo, pelo Partido da Frente Liberal (PFL). As reações às mudanças, presentes desde o início da Nova República, ganharam vigor a partir de 1987, quando ocorreu a fragmentação da "Aliança Democrática". Nesse contexto, as forças que haviam servido de base de apoio político para o regime militar, e integravam o pacto da transição, retornaram ao centro do poder e iniciaram as *"primeiras contramarchas"* rumo à desestruturação do precário Estado Social, recém conquistado.

Essas *primeiras contramarchas* reativas às mudanças ocorreram em duas frentes distintas. A primeira, manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal, na condução dos rumos da política social federal. De um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986. Os casos mais paradigmáticos foram a Reforma Agrária e as políticas federais urbanas (habitação, saneamento e transporte público). Mas essa contramarcha também atingiu os setores da saúde, previdência social e educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar. De outro lado, o Executivo Federal reforçou o aparato burocrático 'dedicado' ao clientelismo. A partir de então, essa opção foi ampliada, em detrimento do projeto reformista e das promessas da "Aliança Democrática".

A segunda frente de reações às mudanças manifestou-se pelas contramarchas que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse propósito, destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na ANC (1987-1988); o chamado "desmonte orçamentário e burocrático", implementado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1989).

Finalmente, o terceiro momento da intervenção do Estado nas políticas sociais compreende o período 1990-2002. Essa fase é marcada pela implementação de um ciclo de contra-reformas liberais, antagônicas ao projeto de reforma progressista que vínhamos acompanhando. Nesta quadra, caminhou-se, vigorosamente, no rumo da *desestruturação do Estado Social* recém conquistado.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais no contexto da Terceira Revolução Industrial. Nesse cenário, somado ao fim da bipolaridade mundial, foram rompidos os compromissos keynesianos selados nos chamados "trinta anos de ouro" (1945-1974). Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal, que se tornou hegemônico. No plano interno, a implantação do ciclo liberal foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional

Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello.

O ambiente que se formou a partir de 1990 era, portanto, absolutamente hostil à frágil cidadania conquistada. Neste contexto adverso, assiste-se à derrocada definitiva do referido projeto reformista. Abriu-se um novo ciclo de contra-reformas liberais, cujo foco privilegiado era desfigurar a Constituição de 1988.

O contra-reformismo liberalizante compreendeu dois momentos. O primeiro, durante o curto Governo de Collor de Mello (1990-1992). O segundo inaugura-se com a gestão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério da Fazenda (1993) e estende-se até o final do seu segundo mandato presidencial (2002). O traço marcante dessa etapa foi a retomada vigorosa do contra-reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment* de Collor.

Em suma, os desafios não foram poucos. Como pesquisador, sempre soube da dificuldade de alcançar plenamente alguns dos objetivos estabelecidos. Mesmo assim, pensei que o trajeto era intelectualmente necessário. Em algumas etapas, percebi-me optando pelo registro obsessivo de fatos e citações, tangenciando o exagero. A compreensão dos temas foi amadurecendo no ritmo ora harmônico ora desarmônico dessa obstinação – que se desdobrou nos últimos dez anos –, de eleger fragmentos e tentar encaixá-los, peça a peça, na realidade que se ia formando aos meus olhos, em minha análise. Espero que este *puzzle* esteja afinal visível, inteligível, com formas identificáveis; e que este trabalho contribua para o debate de idéias que ajudem a melhorar o Brasil.

PRIMEIRA PARTE – A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA (1964-1984)

CAPÍTULO I – TRAÇOS ESTRUTURAIS DA POLÍTICA SOCIAL

A modernização conservadora da política social realizada no pós-64 potencializou a capacidade de intervenção do Estado. A reforma dos mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance da gestão governamental. Da mesma forma, os novos mecanismos de financiamento que foram engendrados ampliaram as possibilidades do gasto público nessa área.

A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse uma inequívoca expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda. Nesse sentido, as políticas sociais cumpriram importante papel para legitimar o regime junto a esses segmentos, bases de sua sustentação política. Por outro lado, a análise dos resultados da política social no pós-64 também revela o caráter conservador dessa modernização, na medida em que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda.

Buscando o aprofundamento desses pontos, pretendo demonstrar que, entre 1964 e 1985, a intervenção do Estado nas políticas sociais apresentava quatro características estruturais que estavam presentes, com especificidade, em cada um dos setores que foram objeto da ação governamental (educação, previdência social, assistência social, saúde, alimentação popular, habitação, saneamento básico e transporte público). Essas características estruturais são:

- o caráter regressivo do financiamento do gasto social;
- a centralização do processo decisório no Executivo federal;
- a privatização do espaço público; e
- a fragmentação institucional.

Essas características configuravam uma determinada estratégia de modernização da intervenção do Estado. Em conjunto, elas explicam, em grande medida, tanto a expansão de bens e serviços quanto a limitada capacidade de redistribuição de renda demonstrada pela política social do regime militar.

A seguir, analiso essas características estruturais e as conseqüências que tiveram na determinação dessa limitada capacidade redistributiva naquela fase.

1 – O CARÁTER REGRESSIVO DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL

A análise da natureza das fontes de financiamento, da direção e da magnitude do gasto social fornece indicações para compreendermos as relações entre a política social e a política econômica geral do governo, num período determinado.

No caso brasileiro, entre 1964 e 1984, era muito visível que os objetivos que visavam à eqüidade social estavam em posição periférica, no âmbito da estratégia de desenvolvimento econômico. Os mecanismos de financiamento da política social não promoveram articulações positivas entre o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda.

O Brasil é um país de industrialização tardia. Na década dos 60, apresentava enorme heterogeneidade social e regional, dramática concentração da renda, formas precárias de inserção no mercado de trabalho e um contingente expressivo de excluídos e miseráveis, no campo e na cidade. Essas condições econômicas e sociais colocavam limites objetivos à *natureza* das fontes de financiamento das políticas sociais. Para promover a redistribuição da renda, indiretamente, pelas políticas sociais, usando-as como mecanismo efetivo de combate à pobreza, seria preciso, necessariamente, *utilizar fontes de financiamento não reembolsáveis.* Entretanto, no autoritarismo, como na atualidade, essa obviedade foi olimpicamente desconsiderada.

A principal característica dos mecanismos de financiamento da política social no pós-64 foi seu caráter regressivo. Esse traço era percebido, sobretudo, pela restrita utilização de recursos de natureza fiscal, aplicados a "fundo perdido", sem exigência de retorno financeiro.

Como contrapartida, as chamadas "contribuições sociais" foram difundidas nos diversos setores e tornaram-se a principal fonte de financiamento do gasto social. Essas contribuições incidem sobre a folha de salário do mercado formal urbano e são pagas pelos empregados e pelos empregadores.[1]

Como conseqüência da ampla difusão das contribuições sociais e de outros mecanismos auto-sustentáveis, a capacidade financeira do Estado praticamente

---

[1] Observe-se que, em 1964, foi criada a contribuição para o salário-educação. Em 1966, as contribuições sociais pré-existentes foram incluídas no Código Tributário Brasileiro (Decreto-lei n. 27/66). Esse foi particularmente o caso do Fundo de Previdência e Assistência Social para a Assistência Social (FPAS). Em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), utilizado no financiamento das políticas de habitação e de saneamento. Em 1970 e 1971, respectivamente, foram instituídos o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep), voltados para o financiamento dos programas de investimento a cargo do BNDES. Em 1973, foi criado o Fundo de Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), para financiar o Programa de Previdência do Trabalhador Rural (Prorural). Posteriormente, na crise do início dos anos 80, foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial).

duplicou durante o ciclo autoritário. No início dos anos 80, as receitas das contribuições sociais "representavam um universo quase igual ao constituído pelas receitas tributárias da União" (Azeredo, 1987:4).

Ocorre que as contribuições sociais estavam carregadas de desigualdades. A mais evidente delas é que as contribuições sociais acentuavam o caráter regressivo do sistema tributário implantado em 1966-67 (Eris e outros, 1983). Em termos efetivos, elas incidiam apenas sobre o salário do trabalhador; a parte devida pelas empresas era repassada para o preço final das mercadorias. Assim, as contribuições sociais acabavam por gravar todos os consumidores e funcionavam como mais um "imposto indireto" – base da estrutura tributária regressiva criada nos anos 60.

Outra desigualdade estava implícita no chamado "vínculo contributivo". Dado que a proteção social dependia do pagamento da contribuição, só quem contribuísse tinha direito a ela. Essa regra excluía da proteção social toda a população inserida em atividades rurais e informais urbanas. Mesmo no caso do trabalhador do mercado formal urbano, a proteção social dependia do vínculo ao emprego, o que a tornava instável, em função da alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro.

O financiamento dos setores da habitação e de saneamento básico apresentava um limite adicional, pois era regido pela lógica da auto-sustentação financeira. As fontes de financiamento da política habitacional eram o FGTS e a Caderneta de Poupança. Esses recursos eram onerosos, pois sobre eles incidiam correção monetária, juros, custos administrativos e lucro dos agentes públicos e privados envolvidos. Em última instância, o pagamento da prestação da casa própria deveria ser capaz de remunerar os ativos e os demais custos envolvidos.

Essa regra de auto-sustentação financeira também presidia as decisões de investimento no âmbito da política nacional de saneamento. Em última instância, o retorno das aplicações no setor deveria ser inteiramente assegurado pelas tarifas cobradas dos consumidores dos serviços.

Esta primeira característica da estratégia conservadora pode ser observada em quatro situações setoriais específicas, detalhadas a seguir:

— habitação e saneamento;

— complexo previdenciário (previdência social, atenção médica previdenciária e assistência social);

— saúde pública, alimentação popular e transporte coletivo urbano; e

— educação.

1.1 – HABITAÇÃO E SANEAMENTO

Nos setores de habitação e saneamento, as fontes de financiamento eram presididas, exclusivamente, pela lógica da auto-sustentação financeira.

Essa lógica estava presente no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e no Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Em ambos os casos, os recursos aplicados tinham de gerar retorno financeiro suficiente para compensar a inflação, os juros, os custos administrativos e o lucro dos agentes privados.

As principais fontes de financiamento da política habitacional, entre 1964 e 1985, eram o FGTS e os recursos depositados nas Cadernetas de Poupança. Esperava-se que as aplicações desses recursos na construção habitacional gerassem retornos financeiros suficientes para remunerar os investidores das cadernetas de poupança e o patrimônio do trabalhador retido no FGTS. As mesmas aplicações também deveriam gerar um excedente para a valorização dos capitais (públicos e privados) que participavam da intermediação financeira, do processo produtivo e da gestão da política habitacional.

Além da correção monetária, o custo da captação de recursos da Caderneta de Poupança era de cerca de 10% (juros de 6% ao ano, mais taxas e despesas operacionais). O custo dos recursos do FGTS era um pouco menor. A partir de 1971, o patrimônio do trabalhador no FGTS passou a ser corrigido com juros de 3%, metade do praticado na Caderneta de Poupança. Essa medida, que visava a baratear o custo do financiamento habitacional, penalizou o patrimônio do trabalhador. Sobre os recursos do FGTS, além dos juros, também incorriam correção monetária, taxas e despesas operacionais.

Também o "equilíbrio" do SFH dependia do retorno de suas aplicações, resultante do pagamento das prestações pelos compradores de imóveis. A capacidade de pagamento dos mutuários era, portanto, uma variável crucial. Não surpreende que os recursos do SFH fossem direcionados – como foram –, para a parcela da população classificada como "clientela solvável": os segmentos de mais alta renda, com maior crédito na praça e capacidade de honrar seus compromissos. Por essa via, contudo, o SFH desconsiderava o real quadro de carências dos trabalhadores de baixa renda, dos pobres e dos miseráveis, a imensa maioria da população brasileira. De fato, não se cogitou de utilizar parcelas de recursos fiscais não reembolsáveis na composição do *funding* do setor habitacional; essa possibilidade não foi contemplada sequer nos empreendimentos em habitação popular.

É fácil perceber os limites que esses mecanismos de financiamento impuseram a uma política de habitação apresentada como dirigida aos mais pobres, as "massas órfãs" evocadas por Sandra Cavalcante, uma das formuladoras da política habitacional do regime militar. O custo dos recursos do SFH era absolutamente incompatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, submetida ao "arrocho salarial", à insegurança do

emprego, à alta rotatividade e a uma inserção sempre precária no mercado de trabalho.

No final dos anos 60, essa incompatibilidade já era patente, na alta taxa de inadimplência dos mutuários do "mercado popular" (Azevedo, 1975). Essa constatação foi definitiva para a guinada dada pelo BNH a partir de 1968, no sentido de priorizar as famílias de renda mais elevada. Com esse redirecionamento, já no final dos anos 60, o "sonho da casa própria" desvaneceu-se, para os pobres.

A lógica da auto-sustentação financeira também prevaleceu no financiamento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) foi instituído em 1968 e regulamentado por um conjunto de dispositivos posteriores. Assim, o SFH precedeu o Planasa, instituído em 1971.

O financiamento dos investimentos em programas de saneamento no âmbito do SFS era compartilhado pelo BNH e pelos governos estaduais. O principal recurso do BNH era o FGTS; e os recursos dos estados eram de origem orçamentária. O BNH preconizava que cada governo estadual destinasse anualmente 6% das suas receitas tributárias para a integralização dos respectivos Fundos de Água e Esgoto (FAE). O BNH (FGTS) e os governos estaduais (FAE) deveriam participar em partes iguais do montante de recursos emprestados às Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES). Como o SFH, o SFS também não previa a aplicação de recursos fiscais não reembolsáveis.

Os formuladores do Planasa acreditavam que o "equilíbrio permanente de recursos" seria assegurado pelos retornos dos ativos dos FAE. Preconizavam que os governos estaduais deveriam contribuir para a integralização dos FAE apenas "durante o período necessário para a eliminação do déficit da oferta de serviços do setor". Em 1969, o BNH estimava que a contribuição de 6% das receitas tributárias estaduais, para formar os respectivos FAE, seria "suficiente para o equacionamento do problema do abastecimento de água no prazo máximo de 10 anos e para o controle dos casos críticos de poluição em prazo um pouco maior" (Ministério do Interior, 1969, Anexo 1:15). Assim, uma vez "eliminado o déficit no setor", a contribuição dos estados poderia ser dispensada. A partir deste momento, o patrimônio do FAE forneceria recursos para a contrapartida estadual aos recursos do FGTS emprestados pelo BNH.[2] Por esta razão, a capitalização

[2] Segundo o Ministério do Interior (1971:38): "A capitalização dos FAE possibilitará aos estados, após a realização do programa inicial de abastecimento de água, dispor de um fundo capaz de manter o atendimento permanente da demanda e acelerar os programas de poluição através da instalação de sistemas de esgoto sanitário. Acrescente-se que, ao final do Plano, os estados estarão liberados em seus orçamentos da destinação de recursos para investimentos no setor".

dos FAE era um dos alicerces do SFS e da própria viabilidade financeira do Planasa.[3]

A sustentação financeira também dependia da gestão financeira eficiente das CES. Exigia-se que as Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES) gerassem lucros operacionais suficientes para amortizar os empréstimos contraídos com o BNH (FGTS) e com os governos estaduais (FAE).[4] Para atingir essa meta operacional, as CES deveriam ser geridas em moldes empresariais, segundo a "lógica privada".[5]

Outra condição para o equilíbrio do SFS era que os serviços fossem unificados. Mais especificamente: em cada estado seria criada uma única CES, que encamparia todos os sistemas municipais.[6] Segundo o BNH, a unificação dos serviços proporcionaria a redução das despesas fixas, redundando em menor custo operacional e menores tarifas. Também implicaria maior capacidade de captar empréstimos; melhor assistência técnica e administrativa; viabilidade de execução e operação dos serviços nas cidades de menor população e renda.[7]

---

[3] De acordo com o Ministério do Interior (1971:23): "O FAE constitui a base e a garantia do esquema e o principal suporte do SFS. A velocidade na realização do programa e, portanto, o tempo necessário para se atingirem os propósitos, será em função da velocidade de integralização do respectivo fundo e dos retornos dos empréstimos".

[4] Segundo a retórica do Ministério do Interior (1971:36): "A receita tarifária das concessionárias estaduais, deduzidas as despesas de operação e manutenção dos sistemas, ou seja, a receita líquida, tem que ser suficiente para cobrir as despesas financeiras decorrentes dos empréstimos programados para o Plano. É fácil perceber que quanto menor for a despesa operacional das concessionárias para uma dada receita tarifária tanto maior será a capacidade dela de tomar empréstimos. Por ser este aspecto de suma importância para a viabilidade do Plano, para ele devem convergir as atenções das autoridades dos estados".

[5] A defesa dessa forma de organização encontra-se na seguinte passagem do documento oficial (Ministério do Interior, 1971:46): "É importante, ainda, assinalar que sendo a administração de sistemas de abastecimento de água uma atividade de caráter industrial é imprescindível que se dê às companhias concessionárias estaduais uma organização básica de empresa privada, embora considerando a finalidade social das mesmas. Estas proposições são, a rigor, do ponto de vista técnico e administrativo, a condição *sine qua non*. O aumento da eficiência traduzida por maior produtividade, a maior flexibilidade operacional, a unificação de procedimentos técnicos e administrativos, ao lado da inquestionável possibilidade (única) de atendimento a comunidades pequenas e pobres, são corolários das condições acima estabelecidas. Verdadeira pré-viabilidade do Plano no nível técnico e administrativo".

[6] Esse ponto é mencionado pela retórica oficial nos seguintes termos: "A viabilidade do atendimento de todos os municípios, mesmo os de menor população, depende basicamente da existência de uma concessionária única em cada estado, com sistema tarifário único para todos os municípios ou por grupos de cidades, sistema esse suportável pela população de mais baixo poder aquisitivo, função do salário mínimo regional. A transferência para a entidade concessionária estadual, num prazo razoável, dos sistemas que atualmente são administrados por entidades diversas, é uma medida que se impõe para a viabilização geral do Plano em cada estado, reforçando, além disso, a posição do governo estadual na condução da Política de Saneamento no Estado" (Ministério do Interior, 1971:35).

[7] Por todas essas razões, em 1969, para o BNH, o SFS apresentava um conjunto de vantagens: a) "A possibilidade de programação global, flexível, dinâmica e realista em níveis metropolitano, estadual, regional e nacional; b) A viabilidade do atendimento a qualquer núcleo urbano brasileiro, mesmo aos de menor população ou poder econômico, através de dosagem racional dos recursos originários de doações e de empréstimos, e da operação, por um mesmo concessionário, de um conjunto integrado de sistemas

Esta lógica de auto-sustentação financeira explica, em grande medida, os resultados insatisfatórios obtidos pelo Planasa na área do esgoto sanitário. No início do Plano, a situação do esgoto sanitário era mais precária que a do abastecimento de água. Em 1970, apenas 1/5 da população urbana brasileira residia em domicílios ligados à rede geral de coleta de esgotos. Esse quadro, no entanto, não sensibilizou as autoridades governamentais: no período 1968-84, apenas um terço dos recursos do Planasa foram destinados aos programas de esgoto sanitário.

Em grande medida, isso decorreu do fato de que os investimentos em abastecimento de água são mais lucrativos. No final dos anos 60, muitos municípios apresentavam elevados índices de cobertura de abastecimento de água; e a prestação desses serviços gerava receita operacional aos municípios. Portanto, a simples encampação dos sistemas municipais possibilitaria que as CES passassem, imediatamente, a auferir receitas operacionais. Esse fato ajuda-nos a compreender por que os textos inaugurais do Planasa, do início dos anos 70, recomendavam o "ataque inicial" ao problema, nas cidades onde "fosse elevada a influência do consumo da água na composição da receita operacional" das autarquias municipais.[8]

O descaso do Planasa no tocante ao esgoto sanitário também decorreu do fato de o custo de implantação desses sistemas ser relativamente mais elevado que o dos sistemas de abastecimento de água. Segundo um dirigente do BNH, o custo *per capita* dos sistemas de esgoto era "o dobro do praticado em sistemas de abastecimento de água" (Rego Monteiro, 1981:460). Em função disso, no final dos

---

municipais; c) A mobilização de recursos em escala requerida pelas dimensões do País e do problema, não só através da criação de um sistema financeiro adequado, como pela soma de esforços de todas as entidades que atuam no campo de saneamento básico, garantindo, de forma permanente, a execução dos programas aprovados; d) A alta aceitação de implementação dos programas, somente possível pelo ataque em massa ao problema, face à existência permanente dos recursos requeridos, e pela completa descentralização da execução dos projetos; a tarifação justa que, sendo suportável pela comunidade, permita a operação, a manutenção e a expansão do sistema local" (Ministério do Interior, 1969:9).

[8] No início dos anos 70, essa orientação foi explicitada nos seguintes termos: "O aspecto financeiro recomenda a concentração, no início do Planasa, da exploração de sistemas que conduzam a uma maior rentabilidade das concessionárias estaduais, ou seja, maiores disponibilidades líquidas. Desta forma, a seleção dos projetos, do ponto de vista do estabelecimento de prioridades, deverá partir de cidades que possuam maiores consumos comercial e industrial, de modo a proporcionar uma elevação na receita da concessionária" (Ministério do Interior, 1971:134).

No final dos anos 70, Irvando M. Pires, alto dirigente do BNH, ratificou esta orientação, nos seguintes termos: "É grande a influência do consumo de água na composição da receita operacional, já que determina o potencial econômico-financeiro da empresa estatal. Assim é que, no início do Plano, na seleção dos projetos do ponto de vista do estabelecimento de prioridades, foram eles contratados, dentre outros parâmetros de análise, a partir das cidades de maiores disponibilidades líquidas, o que garantiria a cobertura das despesas previstas, pela cobrança de níveis mais elevados das tarifas de consumo domiciliar que excedessem o mínimo, assim como das tarifas dos consumos industrial e comercial. Isto aconteceu de forma razoável na quase totalidade das empresas, posto que, a partir de 1973, praticamente quase todas elas já eram responsáveis pela exploração dos sistemas nas respectivas capitais, além de outros de maior porte, no interior" (Pires, 1977:34).

anos 70, um alto dirigente do BNH foi claro quanto aos limites que os elevados investimentos *per capita* dos sistemas de esgoto impunham à idéia de estenderem-se esses serviços aos municípios de menor porte:

"Se no tocante a abastecimento de água é lícito pensar numa expansão de atendimento a todos os núcleos urbanos, no campo dos esgotos sanitários, em face dos elevados investimentos *per capita*, a concentração dos recursos do Planasa nas áreas metropolitanas, capitais e cidades de maior porte é medida que se aconselha, já que inviável seria pensar no momento numa ampliação do benefício nesse campo, diante do estágio em que se encontra nossa tecnologia de projetos. É possível que com outros procedimentos, que conduzam à redução dos custos e à execução por etapas, se torne viável o atendimento no campo de esgotos" (Pires, 1977:33).

Em suma, a reforma institucional e financeira da intervenção estatal no saneamento básico, realizada no pós-64, potencializou essa intervenção, fato observado pela efetiva ampliação da oferta de serviços de abastecimento de água. Todavia, a prevalência da regra da auto-sustentação financeira revelou-se como uma das faces do caráter conservador dessa modernização, que se refletiu, especialmente, no descaso em relação à grave problemática do esgoto sanitário.

1.2 – O COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO

A segunda situação setorial específica abarca os setores de previdência social, de assistência médica previdenciária e de assistência social. Em 1977, esses setores passaram a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).

As fontes de financiamento desse chamado "complexo previdenciário" eram o Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS), a "Contribuição da União" e "Outras Receitas", em que prevaleciam as aplicações financeiras.

O FPAS, principal fonte de financiamento do Sinpas, respondia por mais de 90% do total de recursos. Esse Fundo era integralizado pelas contribuições compulsórias das empresas e dos empregados do mercado formal urbano, incidentes sobre a folha de salários, e com a remuneração de empregadores e trabalhadores autônomos, avulsos e domésticos.

A segunda fonte de financiamento do Sinpas era a "Contribuição da União"[9]. É importante ressaltar que a participação do governo federal no financiamento da previdência social remonta à década de 30. Entre 1934 e 1960, o financiamento da previdência foi baseado no "modelo tripartite", segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuíam em partes iguais.

[9] As principais fontes de financiamento da "Contribuição da União" eram os recursos da arrecadação das loterias, das competições hípicas, do preço ex-refinaria de combustíveis automotores (que constituíam a chamada "quota de previdência") (Oliveira e Azevedo, 1985).

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), aprovada em 1960, rompeu com o sistema tripartite; a partir de então, a "Contribuição da União" passou a ser definida pela "quantia destinada a financiar o pagamento de pessoal e as despesas da administração geral da previdência social, bem como suprir as deficiências financeiras verificadas". Em 1960, estimava-se que a contribuição da União para fazer frente a tais despesas corresponderia a cerca de 15% da receita total (Fleury Teixeira e Oliveira, 1986).

No pós-64, essa regra foi mantida. Nesse sentido, a "Contribuição da União" deveria cobrir o custeio do Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS) e das autarquias a ele vinculadas. A partir de 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), essa contribuição deveria financiar o custeio do MPAS e das seguintes entidades vinculadas: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps); o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (Iapas); a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev); a Legião Brasileira de Assistência (LBA); e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem).

O primeiro indicador do caráter regressivo do financiamento dos setores de previdência social, de assistência médica previdenciária e de assistência social no pós-64, foi a reduzida participação de recursos fiscais. A "Contribuição da União" sempre foi residual, mas, além disso, decresce ao longo do tempo: de cerca de 10% (1970-72), para 5,2% (1980). Essa pequena participação de recursos fiscais contrastava com a experiência internacional.[10] Embora "insignificante", mesmo assim, os governos militares lançaram mão do expediente de, simplesmente, descumprirem a legislação que obriga o aporte de recursos necessários para o custeio da máquina administrativa. Em *nenhum* dos casos e momentos em que os recursos do FPAS foram suficientes para cobrir as despesas, a área econômica aportou recursos para o MPAS.[11]

---

[10] Como constatam Braga e Paula (1981:107): "Os padrões mundiais de financiamento indicam que os governos contribuem em média com 40% dos recursos previdenciários; esse percentual chega a 65% para um grupo selecionado de países desenvolvidos e até mesmo subdesenvolvidos. (...) Comparada internacionalmente, portanto, a contribuição do governo brasileiro ao sistema previdenciário é nitidamente insignificante".

[11] Esse artifício, muito freqüentemente usado na história da previdência social brasileira, é criticado da seguinte forma, num dos mais completos estudos sobre a política previdenciária do pós-64, elaborado em 1986, pelo MPAS: "A contribuição da União integra o compromisso de cobertura do seguro social, juntamente com contribuições de empregados, desde os primórdios do Sistema. A participação da União, como preceito constitucional, está expressa para que fosse constituída com recolhimento obrigatório e total à Previdência. Com isso, a obrigação constitucional e legal está em vigência há 52 anos, *gerando, não obstante, grandes dificuldades tanto de interpretação, como no repasse de recursos.* Pela definição atual do Regulamento de Custeio da Previdência Social, é competência na União o custeio das despesas de pessoal e de administração geral do INPS, Inamps e Iapas, bem como a cobertura de eventuais insuficiências financeiras. O Regulamento define a Contribuição da União como um item permanente, com a participação efetiva e regular no custeio, assemelhando-se dessa maneira às contribuições de empregados e

O segundo indicador do caráter regressivo do financiamento do complexo previdenciário no pós-64 está relacionado ao FPAS, principal fonte de financiamento do setor. Assim como ocorria com as demais contribuições sociais, os assalariados do mercado de trabalho formal urbano eram também os únicos que, de fato, arcavam com o financiamento do FPAS. Esse argumento foi defendido originalmente por Braga e Paula (1981). Esses autores sublinham que a contribuição compulsória dos trabalhadores sobre a folha de salário "acentuava o caráter notoriamente regressivo da estrutura tributária brasileira". A contribuição das empresas era repassada aos preços dos produtos e, assim, indiretamente, pesava sobre todos os consumidores. [12]

O terceiro indicador do caráter regressivo desse modelo de financiamento era a prevalência do conceito de seguro social, segundo o qual o acesso aos benefícios dependia da contribuição individual. Essa regra excluía parcela significativa da população (área rural e mercado informal urbano). A desigualdade era particularmente gritante no caso da política de saúde. Até 1975, o acesso à rede privada de assistência médica, gerenciada pelo Inamps e financiada pelo FPAS, dependia de o interessado poder comprovar que pagava o carnê individual de contribuição ao INPS.

O quarto indicador da regressividade dos mecanismos de financiamento do Sinpas era um mecanismo perverso, que penalizava os trabalhadores de menor renda: a fixação de uma alíquota-teto de 10% sobre os salários superiores ao teto de vinte salários mínimos. Com isso, os trabalhadores com salários mais baixos eram relativamente mais penalizados que aqueles que percebiam salários superiores a vinte mínimos.[13]

---

empregadores". (...) "O Grupo convergiu na interpretação de que a obrigação da União permanece imperiosa, insubstituível e absoluta, não sujeita de forma alguma ao fato de ela exercer, ou não, a faculdade legal de prover os meios de financiamento" (grifos meus) (MPAS, 1986b:32-33).

[12] De acordo com Braga e Paula (1981:107): "Poder-se-ia argumentar que os empregadores suportam a maior parte dos gastos com medicina previdenciária. Nada mais falso. De fato, somente as contribuições dos empregados podem ser consideradas um tributo direto. A parcela paga pelas empresas deve ser considerada como custos relativos a encargos sociais e, como tal, transferida aos consumidores sob a forma de aumento no preço dos produtos ou serviços. Essa transferência é possível, na medida em que já está amplamente firmado na economia brasileira o controle oligopólico da produção e dos mercados. (...) Nem as empresas, nem a União, portanto, suportam financeiramente a previdência social. (...) Em suma, não há, a rigor, nem capitalização, nem repartição, pois são os assalariados e os consumidores em geral que suportam direta ou indiretamente o financiamento dos serviços médicos previdenciários".

[13] Estudo realizado pelo MPAS, em 1986, salientava nos seguintes termos essa disparidade entre alíquota e o limite máximo de vinte salários mínimos fixado para o salário de contribuição: "Para as pessoas que ganham até três salários mínimos, a alíquota de 8,5% sobre os proventos é excessiva, quando comparada com a alíquota real incidente sobre rendimentos superiores ao limite de contribuição que define uma alíquota real decrescente, que no patamar de 100 salários mínimos chega a reduzir-se para 2%. O mesmo limite, fixado para as empresas, onera mais pesadamente a imensa maioria daquelas cujos trabalhadores ganham até vinte salários mínimos. Deve-se observar que dentro desse limite estariam 88% das empresas industriais e 92% das empresas comerciais brasileiras" (MPAS, 1986b:30-31).

1.3 – SAÚDE PÚBLICA, ALIMENTAÇÃO POPULAR E TRANSPORTE COLETIVO URBANO

A terceira situação setorial específica abrange os setores de saúde pública, alimentação popular e o transporte coletivo urbano.

Para esses segmentos, não se inventaram mecanismos "engenhosos", baseados em fontes autônomas ao orçamento fiscal. Aqui, sem dúvida, a dependência exclusiva ao Tesouro federal foi um dos principais fatores que contribuíram para que esses setores fossem *totalmente marginalizados na agenda do Executivo Federal*, durante a ditadura.

A política de saúde no pós-64 era marcada pela hegemonia da "assistência médica previdenciária". Coordenada pelo Inamps, caracterizava-se pela compra de serviços do setor privado (hospitais, clínicas e laboratórios) e pelo credenciamento de médicos. Essas ações eram financiadas pelas contribuições de trabalhadores e empregadores, para o FPAS.

Em contrapartida, as ações de saúde pública, desenvolvidas pelo Ministério da Saúde e financiadas por recursos fiscais, receberam tratamento residual. A reduzida participação relativa do Ministério da Saúde no Orçamento Geral da União (entre 0,9% e 2,2%) é um dos indicadores desse descaso.[14]

Essa restrição financeira foi mantida ao longo do regime militar. Essa manutenção demonstra a posição subalterna da saúde pública, se comparada à assistência médica previdenciária desenvolvida pelo Inamps. Observe-se que os

---

Essa desigualdade ficou patente, na análise da distribuição de salários na economia em meados dos anos 80. De acordo com os dados da pesquisa IBGE/Rais: "Em 1984, dos 22 milhões de assalariados, 15 milhões, ou seja, 75% do total ganhavam até três salários mínimos, sendo que mais de 40% percebiam salários menores que 1,5 salário mínimo. Tais trabalhadores contribuem para a previdência com alíquota de 8,5%, enquanto 348.000 trabalhadores, com rendimentos superiores ao teto de contribuição, contribuíam com alíquotas decrescentes, reduzindo-se sua alíquota nominal de 10% de acordo com distância entre o salário percebido e o limite de contribuição. Os dois terços dos empregados que percebiam até cinco salários mínimos respondiam por pouco mais de um quarto da massa salarial. Os 2% nas faixas salariais mais elevadas (acima de quinze salários mínimos) se apropriavam de cerca de 20% do total das remunerações pagas" (cf. MPAS, 1986b:30-31).

[14] Sobre os primeiros anos do regime militar, Braga e Paula (1981:91-6) sublinham que: "A pouca importância das medidas de atenção coletiva à saúde da população fica patente ao se verificar a participação decrescente do Orçamento do Ministério da Saúde no Orçamento Geral da União: em 1968 correspondia a 2,21% deste; em 1972, a 1,40%". Em 1973 e 1974, o Ministério da Saúde "continua sem receber prioridade na política de gastos do governo. Sua participação no Orçamento Geral da União é de 0,91% e 0,90%, respectivamente, inferior, ainda ao percentual atingido em 1972". Continuando a análise do período 1964-72, Braga e Paula (1981:91) ressaltam que: "O comportamento dos gastos em alguns programas específicos não deixa a menor dúvida sobre o declínio da Saúde Pública como opção de política social e, mais diretamente a diminuição de sua importância político-institucional". (...) "Os dispêndios em atenção materno-infantil chegam, a 1972, num patamar de gasto real inferior ao que prevalecia em 1957. Com o Serviço de Tuberculose, gastava-se em 1969 menos do que em 1964 e menos ainda do que em 1956". Os gastos com combate às endemias rurais realizados em 1969 "são inferiores aos de 1964 assim como os de 1958. A lepra é igualmente descurada no que diz respeito ao gasto estatal, constatando-se reduções nos níveis reais".

programas de atenção médico-hospitalar (Inamps) foram responsáveis, em média, por 85% do gasto total em saúde realizado pelo governo federal entre 1978 e 1984. No mesmo período, a participação relativa do Ministério da Saúde no Orçamento Geral da União foi sempre inferior a 2,2% (Fagnani, Braga e Silva, 1989).

O setor de alimentação popular, parte da saúde pública, teve tratamento similar. Esse segmento, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inam), órgão vinculado ao Ministério de Saúde, também contou com limitados recursos (Peliano, 1985 e 1988). Uma breve análise dos relatórios de atividade do Inam, entre 1974 e 1984, mostra, com clareza, os estreitos limites orçamentários a que os programas dessa natureza foram submetidos.

O transporte coletivo urbano sempre foi marginalizado na agenda governamental. Entre 1964 e 1985, não contou com uma base financeira de suporte compatível com a crescente demanda por esses serviços, decorrente do acelerado processo de urbanização da sociedade brasileira. Marginalizado na estrutura de financiamento da Política Nacional dos Transportes, o desenvolvimento do transporte coletivo urbano dependeu, fundamentalmente, de recursos dos governos estaduais e municipais, penalizados pela estrutura tributária vigente.

O formato da Política Nacional de Transportes foi condicionado, em grande medida, pelo modo específico de articulação desse setor ao processo de industrialização. Entre 1950 e 1984, podem-se identificar três momentos nos quais esse formato apresentou conteúdos diferenciados: 1956-74; 1974-79 e 1979-84.

O primeiro período, que se inicia na segunda metade da década dos 50, marca o início da etapa de "industrialização pesada", em que a dinâmica da economia brasileira passou a ser comandada pelo setor de bens de consumo duráveis (em especial pela indústria automobilística) e de bens de capital (sobretudo pelos ramos de material de transportes, material elétrico e metal-mecânico) (Cardoso de Mello, 1982).

A Política Nacional de Transportes passou a refletir essa dinâmica, marcada nesta etapa pelo chamado "padrão automobilístico-rodoviário", que significa a "dominância automobilística na produção de equipamentos (automóveis, caminhões e ônibus) acoplada à modalidade rodoviária para cargas e passageiros a nível nacional e que se impõe como solução derivada para o transporte urbano e suburbano" (Braga e Agune, 1979:14).

A estrutura de financiamento foi um dos principais instrumentos utilizados para a soldagem do "padrão automobilístico-rodoviário". No período 1956-74, essa base financeira era constituída com um conjunto de taxas e impostos federais

"legalmente vinculados" ao setor.[15] Observe-se que mais de 75% desses recursos eram vinculados ao setor rodoviário. A parcela restante era rateada entre os setores ferroviário, portuário e hidroviário. Nesta fase, o transporte coletivo urbano não fazia parte da Política Nacional dos Transportes e, portanto, não participava da referida estrutura de financiamento.

O segundo período (1974-79) foi marcado pela tentativa do governo Geisel de implementar uma nova estratégia de desenvolvimento, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lessa, 1978). Um dos núcleos desse Plano era a transformação da matriz energética, necessária em virtude do "choque do petróleo" de 1973. Nesse contexto, procurou-se alterar o perfil da Política Nacional de Transportes. O setor rodoviário foi penalizado, em favor das modalidades poupadoras de petróleo: ferrovias e hidrovias (no tráfego de mercadorias) e o transporte coletivo (no tráfego urbano de passageiros).

Esse foi um dos fatores que contribuiu para que, pela primeira vez, o transporte coletivo urbano aparecesse na agenda federal e fosse incluído na Política Nacional de Transportes. A Lei n. 6.261, de 14/11/1975, estabeleceu o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), autorizou a constituição da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e instituiu o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU).

Refletindo esta tentativa de inflexão, ocorreu uma ligeira alteração na estrutura de financiamento da Política Nacional de Transportes. Entre 1974 e 1978, a participação relativa do setor rodoviário no total de recursos vinculados ao setor de transportes declinou de 75% para 56%. Essa redução foi parcialmente revertida em favor do transporte coletivo urbano. Parcelas dos impostos e taxas que financiavam o setor rodoviário (Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, IULCLG; e a Taxa Rodoviária Única, TRU) passaram a integrar o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU). Além disso, foram criados dois novos tributos para compor essa base financeira do transporte coletivo urbano: o Adicional do IULCLG, com a maior parcela de suas receitas vinculada legalmente ao setor; e o Adicional da TRU, totalmente vinculado a ele.[16] Com isso, o transporte coletivo urbano passou a contar com

---

[15] Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), Taxa Rodoviária Única (TRU), Imposto sobre os Serviços de Transportes Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas (ISTR), Adicional ao Frete da Marinha Mercante (AFRMM, ex-Taxa de Renovação da Marinha Mercante) e, finalmente, Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP). Além dessa base fiscal vinculada, o setor de transportes contava ainda com recursos provenientes da arrecadação dos pedágios.

[16] Entre 1976 e 1979, o transporte coletivo urbano passou ter a seguinte base financeira vinculada ao FDTU: a) 18,1% da arrecadação total do IULCLG, sendo 12% destinados à União, sem vinculação a qualquer órgão, e 6,1% aos estados e ao Distrito Federal; b) 14% da arrecadação total da TRU destinada à União/FDTU; c) 69% da arrecadação total do Adicional do IULCLG, sendo 45% vinculados à União/FDTU e 24% aos estados e Distrito Federal; e d) 100% da arrecadação total do Adicional da TRU, vinculada integralmente à União/FDTU.

receitas tributárias que representavam pouco mais de 20% do total destinado legalmente ao setor de transportes como um todo.

No terceiro período (1979-84), a questão energética passou a ter importância ainda maior na estratégia econômica do governo, em virtude do segundo "choque do petróleo", ocorrido no final dos anos 70. Nesse contexto, assistiu-se a uma nova tentativa de inflexão na matriz dos transportes, com o mesmo objetivo de reduzir o consumo do petróleo. No tocante ao transporte de mercadorias, buscou-se novamente privilegiar as modalidades ferroviária e hidroviária, ante o setor rodoviário. No tocante ao transporte de passageiros, buscou-se priorizar as modalidades de uso coletivo, em detrimento do transporte individual.

Essa tentativa, entretanto, coincidiu com o agravamento da conjuntura econômica, intensificada pela crise cambial de 1982. A gestão ortodoxa da crise econômica resultou no esgotamento do recém implantado mecanismo de financiamento do transporte público. No início dos anos 80, foi extinta a referida vinculação de recursos fiscais a programas setoriais. Esses recursos foram centralizados no Tesouro nacional, sob o controle da Seplan. Assim, no caso específico do transporte coletivo urbano, as fontes fiscais vinculadas ao recém-criado FDTU foram extintas. Na prática, o próprio FDTU deixou de existir.

Em suma, só em 1974 o transporte público foi incorporado à agenda do governo federal. Em 1975, foi constituído o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Público (FDTU), com recursos fiscais provenientes do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) e da TRU. Entretanto, a vigência dessa base de financiamento foi muito curta. No início dos anos 80, essa vinculação de recursos foi extinta e, conseqüentemente, o FDTU deixou de existir.

1.4 – EDUCAÇÃO

Como ocorreu nas demais políticas sociais, no pós-64 o governo federal procurou minimizar a utilização de recursos fiscais também na educação.

Para isso, rompeu-se um mecanismo clássico de financiamento do setor – a vinculação de recursos fiscais deixou de ser obrigatória (só foi mantida como obrigatória para os municípios). Como contrapartida, criou-se o salário-educação, uma nova contribuição social incidente sobre a folha de salários do mercado de trabalho formal urbano, cujo caráter regressivo já se discutiu acima. Essas medidas acarretaram a redução do patamar de gastos federais no setor

O setor da educação apresenta duas características singulares. Em primeiro lugar, desde o final do século XIX, foi-se consolidando a divisão e a

especialização de competências, quanto aos níveis de ensino, entre as três esferas de governo.[17]

Em segundo lugar, destaca-se o estabelecimento da política de vinculação de receitas tributárias para educação. Essa prática iniciou-se com o Subsídio Literário (um gravame sobre carnes, vinhos e aguardentes, estabelecido em 1772) e prosseguiu no Império, com várias tentativas, incluindo o Fundo Escolar proposto por Rui Barbosa. Em 1932, foi criada a Taxa de Educação e Saúde, incidente sobre os documentos selados.

Posteriormente, a Constituição de 1934 introduziu a obrigatoriedade de União, estados e municípios aplicarem em educação percentuais mínimos das receitas de impostos (Melchior, 1981). O artigo 156 da Carta de 1934 estabelece que "a União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos". Esse dispositivo foi excluído da Carta de 1937 e reincorporado na Constituição de 1946, cujo artigo 169 mantém a vinculação de 10% para a União e de 20% para estados e Distrito Federal, e eleva para 20% a dos municípios. A regulamentação da Carta de 1946 foi longa e polêmica e culminou com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE), sancionada em dezembro de 1961 (Lei n. 4.024/61). Com a LDBE, o percentual da União foi ampliado para 12% e o dos estados e municípios foi mantido em 20%.

O regime militar (1964-85) inicialmente revogou esse mecanismo; e a Constituição de 1967 suprimiu o dispositivo para as três esferas de governo. Posteriormente, em 1969, a obrigatoriedade foi reintroduzida *apenas para os municípios*, para ser aplicada no Ensino Primário. O artigo 15 da Emenda Constitucional n. 1/69 *desobrigou a União, os estados e o Distrito Federal de vincular recursos à educação.* Os municípios voltaram a arcar com a obrigação de destinar 20% da receita tributária (não mais "receitas de impostos") ao ensino primário (não mais "em educação").

A Reforma do 1° e 2° Grau, implementada em 1971 (Lei n. 5.692/71), manteve esse dispositivo para municípios (20% da receita tributária) e acrescentou nova vinculação obrigatória: 20% das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos dessas fontes passaram a ser

---

[17] Segundo Azevedo (1963:609): "O triunfo do princípio federativo com o advento da República não só consagrou, mas ampliou, o regime de descentralização estabelecido pelo Ato Adicional de 1834 e, jogando a educação fundamental (primária e secundária) do plano nacional para os planos locais, subtraiu à esfera do governo federal a organização das bases em que se devia assentar o sistema nacional de educação".

Da mesma perspectiva, Melchior (1981:12) salienta que: "Com a Proclamação da República, o governo central desligou-se definitivamente do ensino primário, passando a responsabilidade para o Distrito Federal e limitando-se a uma ação supletiva. Com a implantação do regime republicano, buscou-se o fortalecimento das unidades federadas. Assim as responsabilidades foram mais ou menos definidas: ensino superior com a União, o primário com os estados e o médio com a iniciativa privada".

aplicados no recém-criado Ensino do Primeiro Grau, que incorporou os antigos níveis de ensino "primário" e "ginasial", com duração de oito anos.

Para compensar a subtração de recursos fiscais do Tesouro nacional para o financiamento da educação, o governo federal criou o salário-educação, uma contribuição social incidente sobre a folha de salário e paga compulsoriamente pelas empresas.[18]

Em suma, no pós-64, a União desobrigou-se de vincular recursos fiscais para educação, rompendo uma tradição iniciada em 1934. Em seu lugar, criou uma nova contribuição social, o salário-educação (a vinculação de recursos, por lei, foi mantida apenas para os governos municipais).

2 – CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

A centralização do processo decisório no Executivo federal está descrita aqui como a segunda característica estrutural da estratégia do governo para a política social no pós-64.

Essa característica foi condicionada, em primeiro lugar, pelo contexto político e institucional autocrático próprio do autoritarismo, marcado pela supressão dos direitos civis e políticos. Esse processo foi intensificado a partir de 1968, com a edição do Ato Institucional n. 5 (Martins, 1977; Gaspari, 2002-b).

Este cenário foi favorável para que, dentre os poderes republicanos, prevalecesse um Poder Executivo forte, ante os Poderes Legislativo e Judiciário enfraquecidos. São conhecidos os expedientes mediante os quais o Executivo interferiu na autonomia do Legislativo, fechando o Congresso Nacional, cassando mandatos de parlamentares oposicionistas e manipulando as regras tradicionais estabelecidas. O mesmo se verifica no tocante ao Poder Judiciário. É emblemática a interferência do Executivo na composição do Supremo Tribunal Federal. Para obter a maioria dos votos na instância suprema da justiça brasileira, o Executivo decretou a aposentadoria compulsória de membros não-alinhados, substituídos por juristas dóceis ao Regime Militar.

A força do Poder Executivo Federal também se manifestava ante os governos estaduais e municipais. Como se sabe, suspensas as eleições diretas, os governadores eram aprovados por um colégio eleitoral, procedimento que apenas suavizava a nomeação, pelo Presidente da República, de interventores estaduais. O mesmo ocorreu no caso dos prefeitos das capitais e de outros municípios considerados prioritários pela Lei de Segurança Nacional. Além disso,

[18] Os recursos do salário-educação, arrecadados pela União e repassados aos estados e aos municípios, eram utilizados no ensino de 1° e 2° graus. Cerca de 2/3 dos recursos do salário-educação eram transferidos aos estados e municípios e 1/3 ficava em poder do Governo Federal. Essa parcela financiava as atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No final do período dos governos militares, os recursos do salário-educação representavam cerca de 10% do orçamento do MEC.

a Constituição de 1967 ampliou significativamente as possibilidades de intervenção federal nos estados e nos municípios, conferindo poderes ilimitados ao Executivo federal para decidir sobre o desmembramento e até a extinção dos estados (Affonso, 1997:12).

Este cenário também foi propício para que a sociedade civil, em sentido amplo, fosse alijada do processo político e do controle democrático sobre a ação do Estado.

A destituição das entidades sindicais, da gestão das políticas sociais no pós-64 é outra das faces desse movimento. Interrompia-se, assim, um longo ciclo, intensificado entre 1945 e 1963, em que classe trabalhadora tinha representação na definição dos rumos da previdência social, da política salarial e da própria Justiça do Trabalho.

Em segundo lugar, a centralização do processo decisório da política social no Executivo federal manifestou-se, no plano econômico, pelas reformas institucionais implementadas entre 1964 e 1967, nos marcos da "modernização conservadora" dos instrumentos de política econômica (Tavares e Assis, 1985). Em última instância, essas reformas visavam a ampliar as bases de financiamento da economia nacional e a centralizar seu controle no âmbito das autoridades econômicas federais. Esse duplo objetivo foi alcançado pela Reforma Tributária, pela Reforma Administrativa e pela Reforma do Sistema Financeiro Nacional, todas realizadas entre 1965 e 1967.

A Reforma Tributária (Oliveira, 1981) foi um dos instrumentos de consolidação do federalismo centralizado, vigente no ciclo autoritário. O poder político do Executivo federal foi reforçado pela concentração do "bolo" tributário nessa esfera de governo. Na mesma perspectiva, as "transferências negociadas" foram difundidas como modalidade privilegiada de interação da União com os governadores e com os prefeitos.[19]

A Reforma do Sistema Financeiro Nacional (Sochaczewski, 1983) também potencializou a capacidade de financiamento da economia brasileira, ao mesmo tempo em que ampliou a concentração dos recursos em instituições governamentais vinculadas ao Executivo federal. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), forjado no âmbito dessa reforma, é exemplar, pois representou um formidável instrumento de centralização de poder institucional e financeiro das políticas de habitação e de saneamento no âmbito do BNH.

---

[19] De acordo com Serra e Afonso (1992:2):"A centralização política que acompanhou a instalação e a consolidação do regime autoritário em meados dos anos sessenta, projetou-se fortemente na área das finanças públicas. A União concentrou em suas mãos o maior número de tributos (inclusive contribuições), reteve a maioria dos impostos de base econômica mais sólida e passou a interferir na cobrança própria dos estados e municípios. Como contrapartida, e também com o propósito de ampliar e sistematizar a redistribuição regional da receita tributária nacional, concebeu-se um esquema de repartição intergovernamental de impostos mais sofisticado e efetivo do que o anteriormente vigente".

A Reforma Administrativa (Dias, 1968) propiciou a expansão das empresas públicas que, regidas pela Lei das Sociedades Anônimas e financiadas com receitas operacionais próprias, adquiriram agilidade e autonomia em face do sistema tradicional. Esse processo foi particularmente intenso no plano federal e repercutiu no aparato da política social.

Ainda no plano econômico, a centralização do processo decisório da política social foi um subproduto da estratégia de estabilização implementada entre 1964 e 1967 no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg). Ao restringir a utilização de fontes fiscais no financiamento das políticas sociais, tal estratégia induziu o uso das "contribuições sociais", controladas pelas burocracias federais.

A centralização do processo decisório das políticas sociais no Executivo federal materializou-se na criação de complexas agências burocráticas federais, portadoras de expressivos recursos de poder, que passaram a formular, implementar e gerir políticas setoriais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável.

Essa característica da estratégia adotada no pós-64 também apresenta singularidade que pode ser analisada por setor, como se vê a seguir.

Centralização no Complexo Previdenciário

A primeira medida que resultou na centralização do processo decisório neste campo foi a criação, em 1967, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com o INPS, foram extintos os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), base da política previdenciária do período 1930-1964. Paralelamente, foi suprimida a representação da classe trabalhadora, na administração desses IAP. Desde então, o INPS passou a ser gerenciado pela tecnocracia federal e transformou-se na principal agência de implementação das políticas nacionais de previdência social e de assistência médica previdenciária.

O segundo passo foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974; e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977. Como mencionei, o Sinpas era coordenado pelo MPAS e contemplava as políticas de previdência social, de assistência médica e de assistência social.

No âmbito do Sinpas, foi instituído o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Até então, cabia ao INPS prestar a assistência médica previdenciária. Com o Inamps, a ação do INPS ficou restrita à gestão dos benefícios da previdência social. Como já mencionei, além desses órgãos, também integravam o Sinpas as seguintes agências governamentais: Iapas, Dataprev, Ceme, LBA e Funabem.

Para que se avalie o poder político, institucional e financeiro do Sinpas, observe-se que, ao final do período ditatorial, esse complexo empregava mais de 195 mil funcionários, havia 3.400 representações locais espalhadas pelo país, 16.200 imóveis patrimoniais, 41 hospitais próprios (9.761 leitos), 3.800 hospitais contratados (195 mil leitos), 33 mil médicos e 10 mil dentistas credenciados. O Sinpas estava presente em todos os estados e em grande parte dos municípios de maior porte (Silva, 1992:15).

Centralização na Educação

No setor educacional, a centralização do processo decisório revela-se na amplitude das competências exclusivas do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Ao MEC cabia regulamentar, para todo o país, currículos, programas, carreiras do magistério, jornadas de trabalho, material de ensino-aprendizagem e demais insumos básicos para o funcionamento das escolas de 1° e de 2° grau.[20]

Um dos símbolos da centralização no setor educacional era o Conselho Federal de Educação (CFE). Formado de membros indicados diretamente pelo presidente da República, o CFE detinha extraordinário poder para autorizar o funcionamento das instituições de ensino superior, públicas e privadas (Fonseca, 1992).

Outro emblema da centralização era o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME). Durante o período autoritário, o Executivo federal era responsável pela compra e pela distribuição dos produtos alimentares que compunham a merenda, para todas as escolas públicas de todos os municípios brasileiros, do Oiapoque ao Chuí. Depois de comprar, o MEC estocava e organizava a logística de transporte dos alimentos para cada um dos municípios do país. Não por acaso, um dos *lobbies* mais poderosos existentes e ativos no MEC, entre 1964 e 1985, foi o dos proprietários de empresas de transporte de carga. Essa prática vigorou até 1996, como um dos exemplos mais contundentes das mazelas provocadas pela centralização das políticas sociais na ditadura. A seguinte passagem do depoimento de um ex-dirigente do MEC, responsável pela gestão do Programa Nacional da Merenda Escolar, é reveladora:

"Houve um tempo em que a farinha de mandioca, que era servida na merenda escolar do Acre, era produzida na região de Cruzeiro do Sul, bem próxima à fronteira com o Peru. Era

[20] Nas palavras de Mello (1994:57): "Esse padrão centralizador se reproduz em todas as esferas de governo, inclusive na municipal, pois as normas que o regem são nacionais e os costumes que o apóiam são o autoritarismo e o clientelismo, dos quais nenhuma instância governamental está isenta. Currículos, programas, estratos e carreiras do magistério, jornadas de trabalho, materiais de ensino-aprendizagem, todos os insumos básicos para o funcionamento das escolas, foram decididos no nível central, não em termos de diretrizes ou normas técnicas básicas, mas de forma detalhada e burocrática, que engessa a gestão cotidiana das escolas. Com isso, muito pouco sobrou de margem de decisão a estas últimas. O enorme centralismo e a verticalização dos sistemas de ensino debilitaram as unidades prestadoras do serviço educacional, isto é, as escolas."

comercializada em Rio Branco – ou seja, viajara 700 km para ser comercializada – e voltava a Cruzeiro do Sul para ser distribuída. Pagava-se um passeio aéreo de 1.400 km para ter merenda escolar de seus alunos – e todos nós sabemos que o Ceará tem um dos litorais mais piscosos do país – mas o peixe servido na merenda escolar era pescado no Rio Grande do Sul, nas águas internacionais da Argentina. Então, pagava-se o transporte em caminhões frigoríficos, que rodavam mais de 4.000 km, para que o peixe chegasse ao Ceará. Coisas desse tipo aconteciam" (Depoimento de Carlos Pereira de Carvalho e Silva, ex-presidente da Fundação de Assistência ao Estado, FAE, na "CPI – Emenda Calmon", prestado em agosto de 1988. Apud, NEPP, 1989:340).

A centralização da política educacional também é evidenciada numa infinidade de programas, como o Programa Nacional do Livro Didático, por exemplo, que implicava selecionar, produzir e distribuir livros para todas as escolas de todos os municípios do país.

Centralização da Habitação e do Saneamento

Outro exemplo notável desse processo é o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela formulação e implementação das políticas nacionais de habitação e de saneamento.

Na área habitacional, o BNH concentrava o poder sobre a gestão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – do qual faziam parte, como já vimos, o FGTS e as cadernetas de poupança – centralizando e controlando as decisões e ações afetas ao conjunto das entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), as Companhias Habitacionais (Cohab) e as Cooperativas Habitacionais. O BNH decidia sobre a oportunidade de todos os projetos de habitação, em todos os municípios brasileiros. Cabia aos agentes promotores submeter seus projetos à burocracia do BNH; se aprovados, os projetos ficavam sujeitos às regras e às normas estabelecidas pelo órgão.

O processo de centralização da política nacional de saneamento básico foi também emblemático. O BNH concentrava o poder sobre a gestão do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e sobre a atuação das Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES) criadas em Estado. Até o final da década de 60, cabia, especialmente, aos municípios operar o sistema de saneamento básico. Com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), o BNH e as Companhias Estaduais de Saneamento (CES) passaram a controlar a maior parte desses sistemas municipais. O SFS, base financeira do Planasa, recebia recursos do FGTS e dos FAE; e era administrado pelo BNH, no plano nacional, e pelas Concessionárias Estaduais de Saneamento, no âmbito regional. O Planasa foi o coroamento de um processo de centralização (econômica, institucional e financeira) das ações de governo, na esfera federal, tendo-se cerceado as possibilidades de os municípios gerenciarem seus respectivos sistemas locais, a participação das comunidades e os meios para o efetivo controle pela sociedade.

O Planasa era inflexível e preconizava um modelo único, para um país continental e heterogêneo.

Nas áreas de transporte público e suplementação alimentar – políticas menos prioritárias no pós-64 –, a intervenção estatal obedeceu molde semelhante, concentrada em agências federais, como a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan).

3 – PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

A terceira característica estrutural da estratégia conservadora foi a extrema permeabilidade das políticas e programas, aos interesses particulares, empresariais e clientelistas. Em contexto no qual estavam minados os mecanismos democráticos tradicionais de representação política e de controle social, os representantes de interesses particularistas passaram a ocupar posições privilegiadas nos processos decisórios sobre as políticas sociais. Como já se viu, esse processo foi centralizado no Executivo federal, no âmbito restrito de complexas organizações burocráticas. Em todos os diferentes setores, cristalizaram-se poderosas alianças entre segmentos privados, burocráticos e parlamentares. Em espaço público privatizado, parcela expressiva do gasto social pôde ser capturada por esses atores, outra vez, como veremos a seguir, em todos os setores que vimos acompanhando.

Privatização da Saúde

A privatização do espaço público é particularmente visível (e emblemática) no caso da política de saúde. No pós-64, como já vimos, a assistência médica previdenciária, gerenciada pelo Inamps, foi o modelo hegemônico na saúde.

O modelo funcionava, em termos simplificados, a partir da compra de serviços do setor privado credenciado (hospitais, laboratórios e médicos). Via de regra, o Inamps pagava por "unidades de serviço" (atos médicos e cirúrgicos). Cada ato médico, portanto, gerava uma fatura, que era remetida ao Inamps, procedimento seguido em cada um dos estabelecimentos privados conveniados, em todos os municípios brasileiros.

Evidentemente, o setor público (Inamps) não tinha capacidade nem meios para analisar, com rigor, um volume tão grande de faturas, e o descontrole das contas e dos pagamentos rapidamente tornou-se uma das marcas da política de saúde da ditadura. Superfaturamento e fraudes tornaram-se expedientes correntes. Nesse contexto, houve uma sangria extraordinária de recursos públicos, transferidos para o setor privado, onde sustentaram o lucro e a expansão capitalista desse segmento.

O sanitarista Carlos Gentile de Mello, dos mais respeitados críticos do modelo de saúde da ditadura, foi dos primeiros que denunciaram as mazelas da privatização da saúde. O autor reprovava o pagamento de atos médicos por unidade de serviço. Essa prática levaria à realização de tarefas nem sempre ditadas pelas necessidades de proteção de saúde dos pacientes; e advertia que a tendência à multiplicação dos atos médicos, além de não atender o interesse imediato da população, elevaria consideravelmente o custo dos serviços, criando um ônus financeiro insuportável, que levaria o sistema à insolvência. [21]

Numa revelação contundente, Reinhold Stephanes, presidente do INSS no governo Geisel, confirmou as apreensões do sanitarista e reconheceu o total descontrole das contas da saúde. Num trabalho escrito em 1984, o ex-dirigente do INSS no regime militar reconheceu que a forma de apresentar faturas e pagamentos era como "um cheque em branco" ao setor privado.[22]

---

[21] O sanitarista alertava sobre a inevitabilidade das fraudes, dada a dificuldade de fiscalizar e controlar, nos seguintes termos: "Qualquer que seja a roupagem da medicina privatizada, a sua prática cria as condições ideais e propícias para a mercantilização da medicina, sem que haja qualquer possibilidade de instituir um sistema eficaz de controle e fiscalização. Daí porque é nesse campo que têm surgido os mais graves problemas relacionados com as mais sérias infrações éticas". (...) "O sistema de pagamento de serviços médico-assistenciais pela quantidade de tarefas executadas, conhecido como 'pagamento por unidade de serviço', indissociável da privatização, constitui comprovadamente um fator incontrolável de corrupção. A ação deletéria do regime de pagamento por unidade de serviço tem sido responsável, em todas as oportunidades, no Brasil e no exterior, pelos mais sérios descaminhos, comprometendo a imagem do médico e do conceito de medicina. Os seus efeitos se fazem sentir não apenas nas casas de saúde privadas, mas por igual nos hospitais governamentais, filantrópicos, universitários e de ensino, sempre que o sistema de remuneração é instituído" (Gentile de Mello, 1977:157-163).

[22] De acordo com o dirigente: "No nosso país tivemos três experiências nos últimos dez anos. Até 1976, funcionava uma *forma manual de expedição, análise e autorização de pagamento das contas*. Cada internação hospitalar gerava uma conta de cobranças dos serviços prestados, acompanhada de numerosos documentos comprobatórios. *Era uma forma inadministrável, devido ao volume de papéis gerados e à predominância dos critérios pessoais de análise e decisão.* A seguir, de 1977 a 1982, vigorou um sistema apoiado em processamento eletrônico e composto de gabaritos, elaborados em função dos custos médios de procedimentos médico-hospitalares, para servir de elemento de medida. Os pagamentos continuavam a ser feitos de acordo com o gasto realizado na cura de cada doente. O gabarito servia de elemento de medida. Os pagamentos continuavam a ser feitos de acordo com o gasto realizado na cura de cada doente. O *gabarito servia apenas para mostrar os desvios das médias*, para uma análise em separado. Portanto, cada doente era um caso individualizado de tratamento. Esse conceito, do ponto de vista ético, é muito importante em medicina, *mas pode levar a um excesso de liberdade do profissional e a uma elevação insuportável de custos, segundo os seus críticos. Isso efetivamente ocorreu e a prática mostrou que quando mais se gastava, mais se recebia.* Não obstante ter esse sistema representado uma extraordinária evolução sobre a forma anterior, que era manual, e não terem sido esgotadas as suas amplas possibilidades de aperfeiçoamento, ele foi substituído, em 1982, por uma nova concepção, que prevê o pagamento fixo em função dos custos médios dos procedimentos. Embora o atual sistema seja considerado conceitualmente melhor, *isso não significa que a sua implantação esteja alcançando os resultados esperados, ou mesmo que apresente perspectivas nesse sentido.* Entre os argumentos usados para sua formulação, destaca-se a idéia de diminuir as despesas, visto que a forma anterior – de pagamento em função dos gastos com cada paciente – *representava um cheque em branco* e dificultava a previsão orçamentária para a assistência médica. Já pela nova forma de pagamento por valor fixo, calculado de acordo com os custos médios por grupo de procedimentos, isso seria possível. Este novo método é hoje conhecido como Sistema AIH" (Stephanes, 1984:166-168. Grifos meus).

Privatização na Habitação e no Saneamento

Os meandros da intermediação de interesses no âmbito do BNH foram analisados por Melo (1988). O autor estudou os escaninhos do processo de formulação da política habitacional no imediato pós-64, e que resultou na criação do BNH. A análise demonstra o papel fundamental desempenhado aí por uma coalizão, formada antes do golpe de 1964, na qual se uniram o Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara e setores da União Democrática Nacional (UDN) do Rio de Janeiro.

Concluiu que foi nessa fase, portanto, que "a indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas" neste campo, afirma o autor. Posteriormente, a partir de 1966, com a consolidação do Sistema Financeiro da Habitação, os representantes do capital financeiro também se integraram nessa influente coalizão político-empresarial.

Um dos indicadores da privatização da política habitacional, levantados pelo autor, foi a posição privilegiada dos representantes da indústria da construção civil e do sistema financeiro, nas principais arenas decisórias do setor.[23] Orientadas por esses interesses e respectivos representantes, não cabe esperar que as decisões do órgão máximo do BNH sobre os rumos da política habitacional andassem na direção oposta aos interesses dos bancos e dos construtores. Banqueiros e empreiteiros não rasgam dinheiro, nem atiram no próprio pé.

Além disso, pode-se prever que essa ocupação de postos de comando no BNH tenha contribuído para a privatização do espaço público, também no caso política de saneamento.

Analisando a intervenção do Estado no setor, Bier e Paulani (1988:183) depararam-se com "distorções" relacionadas à "realização de investimentos de grande porte que atenderiam mais aos interesses das grandes companhias de construção civil do que aos interesses sociais propriamente ditos". Como "exemplos mais gritantes", os autores apontam "as imensas e sofisticadas estações de tratamento de esgoto construídas em Manaus, Fortaleza e Salvador, sem que existissem redes coletoras!".

---

[23] Como ilustração, observe-se que essa representação era expressiva, no Conselho de Administração do BNH. Entre 1964 e 1974, dentre outros representantes dos bancos e das empresas de construção civil, o Conselho de Administração do BNH contava com a colaboração dos seguintes membros: Fernando Machado Portela (Banco Boa Vista); Nilton Velloso (Ipes e Associação Brasileira de Poupança e Empréstimo, Abecip; e Economia S/A); João Fortes (SICCE-GB; Confederação Brasileira da Indústria da Construção Civil, CBIC; e proprietário da João Fortes Engenharia); José Cândido Moreira de Souza (Ipes; empresário, industrial e financista, dono da financeira Decrede); Hélio Beltrão (Mesbla, Grupo Ultra). E Mário H. Simonsen (Ipes e Banco Bozzano Simonsen), também foi membro do Conselho de Administração do BNH nesta fase inicial. Entre antigos diretores da Superintendência de Agentes Financeiros do BNH estavam Osvaldo Iório (presidente da Haspa), Oliveira Penna (presidente da Letra), Fábio de Vasconcelos (diretor da Delfim) e Francisco Moreira (diretor da rede TAA), "todas empresas privadas de crédito imobiliário", lembra Melo (1988:81).

Outro indício da privatização no saneamento foi o Plano Diretor Sanegram, que começou a ser implementado em 1977 na Região Metropolitana de São Paulo. O Plano previa a construção de algumas das maiores estações de tratamento de esgoto do mundo, prevendo investimentos *anuais* de US$ 215 milhões ao longo de 24 anos. Posteriormente, verificou-se que estes custos estavam subestimados (Fagnani, 1983).[24]

Privatização na Previdência Social

Outra vertente da privatização nas políticas sociais é o uso clientelista do espaço público para fins político-eleitorais.

Esse traço reflete formas tradicionais de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, nos três níveis de governo. As práticas mais comuns são: o empreguismo, a indicação de profissionais para cargos públicos, a expansão da infra-estrutura segundo critérios eleitorais sem base técnica, e a oferta assistencialista de bens e serviços. Essa característica estrutural também interfere perversamente nos programas sociais, limitando seus impactos redistributivos.

Diversos trabalhos evidenciam a existência dessas práticas no complexo previdenciário (Avelino Filho, 1991). Um exemplo emblemático disso, foi a intensa disputa em torno dos cargos de Agentes Regionais do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), que houve durante o regime militar autoritário. A mesma disputa continuou depois, na Nova República – como se vê no claro relato autobiográfico de Raphael de A. Magalhães, ex-ministro da Previdência e Assistência Social no governo da Nova República.[25]

---

[24] O ex-prefeito de São Paulo, Figueiredo Ferraz, criticou o gigantismo das estações de tratamento, pois "a menor delas, a do ABC, é maior que de Paris, enquanto que a maior, a de Barueri, não tem similar no mundo" (Ferraz critica o gigantismo em planos para tratar esgotos. *O Estado de S.Paulo*, 22/6/1977). Na mesma linha, um técnico do BNH, que não quis se identificar, declarou à imprensa que: "O Sanegran projetou estações de tratamento de esgotos que são verdadeiros elefantes brancos, pois têm capacidade dez vezes superior a tudo o que se conhece no gênero, o que seria desnecessário mesmo em se tratando de São Paulo" (Cf. Julio Moreno. Conheça os muitos absurdos desse monstro chamado Sabesp. *Jornal da Tarde*, 11/8/1982).

[25] De acordo com Magalhães (1988:12-13): "O Funrural é dirigido por um representante da Previdência que decide sobre benefícios e cujo ato gera obrigações para a Previdência. Este era indicado, no começo [da Nova República], pelo deputado mais votado no município, que votou em Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e, depois, por um deputado pertencente à Aliança Democrática. A regra foi criada por Tancredo Neves, e o Presidente José Sarney encampou esse critério. É um direito inquestionável. Consegui sustar algumas indicações quando descobria que o indicado estava sendo processado penalmente, era um assassino, casos dessa gravidade. O indicado tem poder deliberativo. O que ele decide no município cria uma obrigação permanente para a previdência social. Nos anos eleitorais, o número de benefícios concedidos no Nordeste é o dobro das concessões que se verificam em anos não eleitorais. Vocês podem imaginar, com essa sucessão de eleições ocorridas, o que isso representou de acréscimo de concessões. Uma vez concedido o benefício, a capacidade de controle para cima é até agora inexistente. Os carnês de pagamento resultantes voltam para o agente entregar. E ele faz a entrega, contra o compromisso do voto. Daí a força que tem o agente do Funrural, que provocou esta fantástica briga nacional. (...) E lhes digo que perdia tempo. Trabalhava para a Previdência de manhã; minha tarde era dedicada ao Funrural e outros pedidos de parlamentares; e, de noite, voltava a trabalhar para a Previdência. Esta era a minha rotina. Isto para dar uma idéia da importância que na República

Privatização na Educação

Na impossibilidade de aprofundar este tema para o conjunto dos setores sociais no âmbito desta tese, optei por concentrar-me na área da educação – porque há indicações de que a privatização tenha ocorrido em todos os níveis de ensino e, pelo menos, nos seguintes setores, campos, programas e aspectos da política educacional: Conselho Federal de Educação; Programa de Crédito Educativo; Merenda Escolar e Livro Didático; incentivos fiscais, na concessão das bolsas de estudo; incentivos fiscais às empresas que investem em educação; empreguismo na educação e no "Professor Leigo"; clientelismo, na concessão de bolsas de estudos; transferência de recursos do MEC aos estados e municípios; e nomeação de escolas.

O Conselho Federal de Educação (CFE)

Diversos autores apontam o Conselho Federal de Educação como *locus* para defender interesses privados (Martins, 1989; Cunha, 1989; Fonseca, 1992).

O CFE tinha o poder de autorizar o funcionamento e de reconhecer as instituições de ensino superior, federais e particulares. Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 024/61), competia ao CFE decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior. No regime autoritário, essa competência foi ampliada pela Lei n. 5.540 (de 20/12/1968), que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior.

Segundo Fonseca (1992:72), tanto sob a vigência da Lei n. 4.024/61 quanto sob a Lei n. 5.540/68, o Conselho continuou sendo o núcleo responsável pelo processo de expansão do ensino superior. Em diversas passagens de seu trabalho, a autora refere-se ao CFE como um "núcleo localizado de poder na constituição da hegemonia privada"; como "peça orgânica do processo mais amplo de privatização do ensino superior"; e como "bloco hegemônico na defesa dos interesses privatistas".[26]

---

tem o Funrural. O que dá uma idéia da maneira pela qual a área social é apreendida na política geral brasileira" (Magalhães, 1988:12-13).

[26] Nessa passagem, a autora explicita o papel do CFE na defesa dos interesses privados: "Na esfera dos aparelhos institucionais, o CFE constituiu órgão estratégico, que concretamente participou no processo de expansão das instituições de ensino superior, incorporando a defesa dos interesses privatistas. Isto pode ser confirmado: a) pela cooptação e pressão que exercem os empresários da educação e sobre os próprios conselheiros, na defesa de seus interesses; b) pela ideologia privatista defendida pelos conselheiros, que traduzem-na nos seguintes argumentos: injustiça social da gratuidade indiscriminada, liberdade para a iniciativa privada investir em educação, defesa do pluralismo ideológico, não-monopólio do Estado sobre a educação e a defesa da liberdade individual; c) pela produção doutrinaria do Conselho; d) pela concepção de que todo ensino é público; e) pelas normas e critérios que o Conselho produz e reproduz, para o reconhecimento e autorização de novos cursos e instituições; f) pelos critérios de qualidade e necessidade social criados pelo Conselho" (Fonseca, 1992:207).

A importância do CEF na defesa dos interesses particularistas fica mais clara, se consideramos que a privatização do ensino superior foi uma das diretrizes centrais da estratégia governamental no pós-64. Foi outra forma "engenhosa" encontrada pelos governos autoritários, no final dos anos 60, para ampliar a oferta de vagas e arrefecer as pressões em torno da questão dos excedentes dos vestibulares. Essa alternativa também não conflitava com a área econômica do governo, na medida em que não exigiria recursos fiscais públicos para a expansão das vagas universitárias. A entrada de investimentos privados, para ampliar as "oportunidades educacionais" atendia ao princípio da "expansão" (de vagas) com "contenção" (de recursos) que estava subjacente na formulação da política educacional entre 1964 e 1968.[27]

A análise dos principais documentos oficiais, incluindo alguns produzidos no âmbito dos famosos "Acordos MEC-Usaid", revela que a privatização do ensino superior foi incorporada como princípio estruturador da política educacional do autoritarismo. Além disso, a privatização do ensino superior foi acompanhada pela tentativa de introduzir o ensino pago nos estabelecimentos públicos. A eliminação da "indiscriminada gratuidade" era apresentada como forma de "democratizar" o acesso. O êxito deste vetor da política oficial pode ser constatado pela extraordinária e "descontrolada" expansão quantitativa do "novo ensino privado" durante o regime militar.[28]

---

[27] É o que explica Martins (1989:35): "Embora o Estado mantivesse um discurso através de seus planos de que 'a educação era um investimento produtivo', os dados disponíveis indicam que ele, em termos práticos, se mostrou pouco inclinado a alocar recursos financeiros significativos para o setor educacional. Desta forma, ocorreu uma convergência entre a defesa do princípio da expansão do ensino universitário dentro de um espírito de contenção, formulada pela política educacional do regime autoritário, e o estilo de planejamento econômico que canalizava e concentrava os recursos orçamentários na ampliação da infra-estrutura econômica em detrimento de investimento em determinados setores sociais, entre os quais se encontrava a educação. Tal estilo de planejamento forneceria o substrato que comandaria a dinâmica da expansão do ensino superior e a sua abertura a um processo de privatização exacerbada. É neste contexto de deslocamento de investimento público e de sua alocação prioritária em setores infra-estruturais que deve ser entendida a supressão do dispositivo constitucional, realizada pelo regime autoritário, que obrigava a União e os estados a um dispêndio mínimo em educação a partir dos impostos arrecadados. (...) Ao apoiar a criação de estabelecimentos superiores particulares, o Estado inclinou-se para uma política de ampliação das chances educacionais destinadas a setores das camadas médias urbanas, sem envolver-se com o seu custo".

[28] De acordo com Martins (1989:99): "O processo de privatização capitaneado por este 'novo ensino privado', iniciado no final dos anos sessenta, foi tão intenso que, a partir de então, inverteu-se completamente a distribuição quantitativa existente entre os estabelecimentos públicos e privados. Durante a década de 50 e metade dos anos 60, a rede pública respondia pela maioria dos centros de ensino de graduação então existentes, chegando a representar 57% destes. Embora (...) tenha havido um ligeiro avanço do ensino publico durante os anos 80, os dados existentes evidenciam a manutenção de um nítido predomínio numérico das instituições privadas sobre as públicas. De um total de 902 instituições existentes no final daquela década, o segmento público era responsável por 220 estabelecimentos de graduação (24,4%), ao passo que a rede privada respondia pela expressiva cifra de 682 instituições (75,6%). As escolas isoladas particulares, criadas fundamentalmente no surto expansionista e, em larga medida, organizadas a partir de uma lógica empresarial, respondiam por 643 estabelecimentos, ou seja 71,3% do total do conjunto do sistema".

Programa de Crédito Educativo

Para os especialistas, outro indício da privatização do ensino superior foi a utilização do Programa de Crédito Educativo na "sustentação do lucro privado".

Em meados dos anos 70, com a desaceleração da economia e o recrudescimento da inflação, diminuiu o ritmo de expansão das matrículas do ensino superior privado. Segundo Cunha e Góes (1985:49/50), nesse contexto os empresários do ensino inventaram outro mecanismo para sustentar a lucratividade de seus empreendimentos: o crédito educativo.

Pela Resolução n. 356, do Banco Central, de 12/11/1975, foi criado o Programa de Crédito Educativo (PCE). Os financiamentos eram concedidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil e bancos privados, utilizando-se até 1% dos depósitos compulsórios dessas instituições no Banco Central. Os créditos eram concedidos aos estudantes para pagarem matrícula e mensalidades das faculdades privadas e, em menor proporção, para sua própria manutenção, em empréstimos com carência de um ano após a formatura. Embora rendessem juros e correção monetária, o Programa previa forte subsídio implícito. A diferença entre o custo, a captação e a remuneração desses ativos era coberta pelo MEC, com recursos orçamentários.

Ainda segundo os autores, nessa primeira fase do Programa (1975/82), o setor privado passou a ganhar duplamente: os bancos, por verem render um dinheiro que não poderiam antes emprestar; e, os donos de faculdade, por ter diminuído o número de desistentes, e, assim, manterem sua receita. Em 1983, em função da inadimplência, o Programa de Crédito Educativo foi alterado. Criou-se, dessa forma, um mecanismo de "socialização das perdas" e de transferência de renda para as instituições de ensino superior privado.[29]

Merenda Escolar e Livro Didático

---

[29] De acordo com Velloso (1987:18): "Enquanto inchava o déficit, aumentavam as pressões dos agentes financeiros para que o Estado assumisse os prejuízos, socializando-os. A inauguração de uma nova fase do programa, em fins de 1983, definiu com meridiana clareza que caberia à União socorrer as agências financeiras (privadas e governamentais) que concederam empréstimos. Pela Exposição de Motivos n. 9, de 29/12/83, o Fundo de Assistência Social (FAS) foi encarregado de prover as verbas públicas que compensariam as perdas da CEF, do Banco do Brasil e dos bancos particulares. A questão que se insinuava durante a execução de todo o programa, isto é, quem de fato arcaria com os ônus do subsídio, foi finalmente resolvida com o término de sua primeira fase. Revelou-se, então, sem qualquer ambigüidade, como o crédito educativo serviu para drenar verbas do governo – leia-se públicas – para subsidiar os negócios privados do ensino. Na resultante do jogo de tais mecanismos financeiros, as agências que concederam empréstimos resgataram os prejuízos contabilizados até então, remunerando seu capital, que de outro modo estaria imobilizado sob a forma de depósitos compulsórios. A indústria do ensino privado, ao longo de todo o programa, recebeu sem qualquer risco as anuidades devidas por seus estudantes. Estes, ao contrário dos reais beneficiários do programa, na sua maioria freqüentaram instituições de baixa qualidade de ensino, inferior à da universidade pública, cuja capacidade de atendimento poderia ter sido ampliada com o uso adequado dos recursos gastos com o subsídio".

A privatização da merenda escolar e do livro didático foi objeto da análise cuidadosa de Leal (1991). Segundo a autora, a Fundação de Assistência ao Educando (FAE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agências responsáveis, respectivamente, pelos programas da merenda e do livro escolar, controlavam volumes de recursos substanciais e dispunham de grande flexibilidade para aplicá-los. Isso possibilitava que essas agências promovessem "a articulação de interesses de políticos profissionais e da burocracia pública com setores do empresariado" (Leal, 1991:115).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) apresentava fortes indícios de privatização do espaço público. Um deles era a larga utilização de produtos desidratados, conhecidos como "formulados", nos cardápios das escolas. Esses produtos eram utilizados "quase que exclusivamente" na merenda escolar e produzidos por um pequeno grupo de fabricantes. Como veremos, essa prática teve continuidade no Governo da Nova República (1985-1989). Em 1987, as compras de formulados representavam quase 60% do custo total do Programa.[30]

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), também gerido de forma centralizada pelo MEC-FAE, é apontado pelos especialistas como outro exemplo de privatização. O Estado seria o maior consumidor nacional do livro didático (adquiria 70% da produção nacional). Das publicações adquiridas pelo MEC, cerca de 85% eram produzidas por apenas cinco editoras (Leal, 1991).

Incentivos Fiscais na Concessão de Bolsas de Estudo

Outro indício de privatização no 1° e 2° grau foi constatado nas bolsas de estudos concedidas com recursos do salário-educação.

A Lei n. 4.440/64, que institui o salário-educação, abria algumas brechas para a privatização, no entender de Velloso (1987). A primeira é a evidência de que o Estado se eximia de oferecer ensino primário público e gratuito para todos, delegando parcialmente essa responsabilidade às empresas com mais de cem empregados, as quais, caso preferissem não assumi-la, recolheriam a contribuição patronal então criada.

A segunda dimensão privatizante, para o autor, aparece evidente nas isenções concedidas às empresas que distribuíssem bolsas de estudo a seus empregados e filhos, mediante convênios firmados com escolas particulares. Essa sistemática, financiada com recursos do salário-educação, tornou-se conhecida como "Sistema de Manutenção do Ensino (SME)", expressão à qual, segundo

[30] A autora questiona a racionalidade dessa política de compras nos seguintes termos: "Considerando que este montante foi açambarcado por número inexpressivo de empresas, observa-se aqui um dado que pode caracterizar o clientelismo de corretagem. A preferência por alimentos industrializados fornecidos por um pequeno grupo de produtores, sobre os quais vão incidir custos de transporte elevados, não pode ser explicada somente pelo seu valor nutritivo ou custos. Esta excessiva centralização do processo de aquisição de alimentos não pode ser justificada por critérios que expressem racionalidade" (Leal, 1991:148).

Velloso, "seus idealizadores se esqueceram de acrescentar a palavra 'particular'" (Velloso, 1987:5).

Nos termos da legislação de 1964, os convênios de bolsas deveriam ser aprovados, para cada caso, em cada unidade federada, pelo respectivo Conselho Estadual de Educação. Entretanto, esses Conselhos passaram a incluir, em número cada vez maior, proprietários de escolas privadas ou seus prepostos, todos interessados na aprovação de convênios em benefício "dos negócios do ensino".[31]

Incentivos Fiscais para Empresas que Investissem em Educação

Alguns autores reconhecem na política de incentivo fiscal às empresas outro expediente ligado ao movimento de privatização do espaço público, no Brasil dos governos da ditadura. Em 1975, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 6.297 que concedia incentivos fiscais a empresas que investissem para qualificar sua força de trabalho. Por essa lei, para fins de imposto de renda, cada empresa poderia deduzir o dobro das despesas com projetos que objetivavam "a preparação imediata para o trabalho de indivíduos, menores e maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional e do aperfeiçoamento e especialização técnica em todos os níveis". Mesmo com o abatimento limitado ao total de 10% do lucro tributado, essa prática interessava ao capital privado.

Segundo Cunha (1991:341), a expressão mais forte dessa rearticulação do capital no campo educacional foi, certamente, a empreendida pela Fundação Bradesco. Com incentivos fiscais, surgiu um novo tipo de empresário do ensino no campo educacional do Brasil: o "banqueiro puritano".[32]

---

[31] Segundo Velloso (1987:6): "Como não havia cadastro das escolas que estabeleciam convênio com as empresas, surgiram então numerosas empreitadas de agenciamento dos recursos do salário-educação junto às empresas. Nessas empreitadas eram celebrados convênios fraudulentos que, revestidos das formalidades de praxe, eram prontamente aprovados pelos Conselhos. Mediante tais convênios as escolas forneciam às empresas recibos de valor maior do que a quantia efetivamente paga. (...) A diferença entre o valor do recibo e a quantia paga ia engordar o lucro da firma ou a carteira de seus dirigentes. Do lado das escolas as vantagens não eram menores, mesmo depois de descontadas as comissões cobradas pelos intermediários, que chegavam a alcançar 40% do valor das operações. As escolas expandiam artificialmente as listas dos alunos beneficiados com bolsas, delas fazendo constar nomes que não se materializavam em figuras físicas nas salas de aula. (...) Tornava-se assim o sistema de bolsas um rendoso negócio para as empresas e para o ensino privado. Além do caráter imoral dessas empreitadas, que não eram poucas, elas provocavam um aumento no custo real do aluno efetivamente matriculado. A ocupação do espaço da rede pública pelo ensino privado se fazia através de um diminuto número de vagas em relação aos recursos empregados" (Veloso, 1977).

[32] "No Bradesco, há uma íntima articulação entre a estrutura de pessoal e a rede de escolas que mantém: as escolas destinam-se a formar trabalhadores para as organizações desse conglomerado econômico-financeiro. O objetivo é que, no futuro, somente sejam admitidos funcionários que tenham sido alunos das escolas mantidas e geridas pela Fundação Bradesco. É o que se chama carreira fechada. Os candidatos que trabalham em outra organização bancária não são aceitos, da mesma maneira que os que saíram do Bradesco, por qualquer que tenha sido a razão, não voltam. Esse tipo de carreira é predominante nas organizações que exigem dos seus membros estrita obediência às normas e valores oficiais, como as organizações militares e eclesiásticas." (...) "A Fundação Bradesco mantém escolas de 1° grau situadas nas mais diversas regiões: em capitais de estado do nordeste, no pantanal mato-grossense e no planalto paulista. Nelas se oferece um ensino

O Empreguismo e o "Professor Leigo"

Como mencionado, a outra vertente da privatização do espaço público nas políticas sociais é o uso clientelista do espaço público para fins político-eleitorais. Nesses casos, os recursos públicos são manipulados com vistas a gerar ganhos políticos pessoais. Diversos especialistas destacam que, no setor da educação, essa prática manifesta-se indistintamente nos três níveis de governo.

Leal (1991) mapeia um conjunto de práticas clientelistas ocorridas nos anos 70 e 80, sobretudo no ensino de 1° e 2° grau. Dentre elas, destacam-se, de um lado, a construção, as reformas e a ampliação de escolas, realizadas, sobretudo às vésperas das eleições, para gerar retorno eleitoral imediato.

De outro, o empreguismo, que apresenta três faces principais. A primeira é a contratação de professores sem concurso, prática disseminada nos três níveis de governo.

A segunda é a evasão do professor da sala de aula, mediante o comissionamento para outros órgãos da administração pública ou para as Assembléias Legislativas, por lotação em "cargos de confiança" ou por receber o favor de ser remunerado sem trabalhar.[33]

A terceira, e talvez a mais gritante, é a contratação dos chamados "professores leigos". A presença de professores leigos era expressiva, sobretudo nas áreas rurais do Nordeste. Via de regra, eles eram contratados a título precário, sem estabilidade, sem contrato de trabalho; na prática, como mão-de-obra temporária. Dados do Centro Nacional de Formação (Cenafor) revelaram que, em

---

gratuito e de boa qualidade em termos técnico-pedagógicos, revestido de um código de conduta extremamente rígido. Os professores são selecionados do ponto de vista de sua conduta pessoal, e os estudantes são obrigados a assinar uma declaração de princípios que sintetiza os valores que todo patrão gostaria que os empregados respeitassem: devem prometer não beber, não fumar e não praticar nenhum ato 'contra a moral e os bons costumes', sob pena de serem excluídos da escola. A eficácia desse controle tem rendido dividendos políticos. As escolas da Fundação Bradesco foram apresentadas pelo ministro da educação, em entrevista à Rede Nacional de Televisão Educativa (24/8/1987), como modelos de ordem e disciplina em contraste com a 'desordem', da escola pública de 1° grau". Em 1984, prossegue o autor, "a Fundação Bradesco gastou 20 bilhões de cruzeiros na manutenção de 23 escolas situadas em 11 estados, que receberam 26 mil alunos. Esses recursos provieram das doações de empresas do grupo capitaneadas pelo banco. Como parte dessas escolas ministrava o ensino da agricultura e da pecuária, as empresas do grupo econômico lançavam mão dos incentivos fiscais da Lei n. 6.297/75: deduziam do imposto de renda devido o dobro dos gastos realizados com 'o custeio do ensino de 1° grau para fins de aprendizagem profissional'. Esses recursos se juntavam aos do salário-educação, que vão diretamente para tais escolas, sem a intermediação do Estado. Em 1986, a Fundação Bradesco gastou 502 milhões de cruzeiros em projetos educacionais, quase cinco vezes o montante gasto no ano interior. Em 1985, os recursos dessa Fundação superavam as despesas de seis estados brasileiros com o ensino de 1° grau. Em 1988, a rede de escolas da Fundação Bradesco tinha 33 unidades e de ensino em todos os estados da federação, atendendo a 44 mil alunos – a metade deles no 1° grau (...)" (Cunha, 1991:341-344).

[33] Relatório da "CPI Ensino do 1° e 2° Grau", de 1982, estimou que, "a julgar pelo que ocorre no (Estado) Rio de Janeiro, em que de 62 mil professores, 11 mil estão à disposição e devem estar ociosos", no Brasil como um todo, cerca de "300 mil professores são protegidos pelos políticos, secretários e governadores" (Leal, 1991:123).

1980, dos 884.257 professores do país, 226.247 eram leigos e, destes, perto de 70% atuavam na zona rural, geralmente em classes multisseriais. O maior contingente de professores leigos servia ao ensino municipal, funcionando como "exército de reserva" à disposição do clientelismo. Um dos aspectos que tornavam explícita essa relação de clientelismo era a elevada taxa de rotatividade dos professores leigos, sobretudo no início de cada mandato municipal.[34]

Clientelismo na Concessão de Bolsas de Estudos

Outra utilização clientelista da política educacional apontada pelos especialistas era observável no Programa de Bolsas de Estudos, administrado pela Fundação de Assistência ao Educando (FAE). Esse programa, criado em 1966, tinha o objetivo de criar condições para os alunos carentes freqüentarem escola privada, no caso de não haver vagas em escolas públicas. Em 1983, o programa passou a ser administrado pela Fundação de Assistência ao Educando (FAE).

A utilização clientelista do Programa Bolsa de Estudos fica patente na análise que faz Cunha (1991:329-330). Segundo o autor, a distribuição das bolsas de estudo era realizada no âmbito do gabinete do ministro da educação e sua peculiaridade decorria do fato de que os formulários de candidatura às bolsas eram distribuídos pelos senadores e deputados federais. Cada parlamentar dispunha anualmente de uma cota de cem formulários cada um, para indicar alunos bolsistas para o 1° grau; e cem, para o 2°.

Transferência de Recursos do MEC para Estados e Municípios

A transferência de recursos do MEC para os estados e municípios é apontada como outra veia de clientelismo político na área da educação. Muitos autores que essa prática era corrente no caso de diversos programas do MEC, como o Programa Nacional de Material Escolar (PNME), por exemplo.

Germano (1993:240), com base em informações do MEC, ressalta que entre 1975 e 1981 o Programa Pró-município atendeu 43% dos municípios brasileiros em todas as regiões, possibilitando a construção de 895 escolas, a ampliação de 262, a reforma de 1.043 e a implantação de equipamentos escolares em 2.977. Entretanto, 50% das verbas foram destinadas ao Nordeste. Para o autor, essa prioridade pode estar vinculada também, a despeito das carências regionais, "a uma possibilidade de manipulação clientelística dos recursos, por parte dos grupos oligárquicos fiéis ao regime. Trata-se, portanto, de fortalecer o

[34] Relatório Técnico da Fundação Carlos Chagas, publicado em 1982 (apud Leal, 1991:133), descreve nos seguintes termos a relação entre o clientelismo e a alta rotatividade do professor leigo: "Para exercer a função de professor é necessária, via de regra, a indicação dos políticos locais. Qualquer modificação nos quadros políticos pode resultar na substituição dos professores. (...) Este comportamento autoritário acaba por gerar conseqüências que podem até invalidar os esforços de reciclagem desenvolvidos pelos técnicos das secretarias de Educação. Isto porque não conseguem garantir que os professores mais experientes e que recebem certa assistência *permaneçam por mais de cinco anos em atividade*" (grifo meu).

denominado 'poder local' com vistas à manutenção de 'currais eleitorais', tão caros ao regime militar em crise".

Nomeação de Escolas

Outra prática de clientelismo muito difundida no Brasil é a nomeação de obras públicas com o nome de políticos e membros de sua família.

No entender de Arapiraca (1988), trata-se de uma "tradicional forma de *marketing*". Como ilustração, o autor compara o número de escolas na Bahia que trazem nomes ilustres. Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, foi agraciado com 163 escolas (correspondendo a 489 salas de aula) e mais 167 com títulos "da sua gente".

A audiência desse *marketing* não é desprezível, pondera o autor, na medida em que uma escola de 20 salas de aula, que funciona nos três turnos (2.400 alunos), numa média familiar de cinco pessoas, poderia fazer com que o nome do beneficiário fosse pronunciada cerca de "onze mil vezes por dia". A eficácia desse *marketing* também não é desprezível:

> "Nesse contexto, portanto, assumir a Secretaria de Educação representa na prática receber por antecipação uma cadeira de deputado. Assim, por exemplo, na Bahia, Rômulo Galvão (agraciado com 58 escolas, correspondendo a 209 salas de aula), Secretário de Educação durante 1º Governo de Antônio Carlos Magalhães (1970-1974), foi, a seguir, eleito deputado estadual. Carlos Santana (presenteado com 36 escolas que levam o seu nome, correspondendo a 132 salas de aula), Secretário de Educação do Governo Roberto Santos (1974-1978), deixou o cargo para assumir uma cadeira de deputado federal. Eraldo Tinoco (homenageado com 48 escolas, totalizando 142 salas de aula), Secretário de Educação do 2º Governo de Antônio Carlos Magalhães (1978-1982), foi igualmente eleito para a Câmara Federal e, assim, por diante".

4 – FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A quarta característica estrutural da estratégia do governo no pós-64 era a fragmentação institucional. É preciso ressaltar que esse traço não atingiu o cerne da política social do pós-64, a saber: os setores que compõem o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social (Sinpas) (previdência social e atenção médica previdenciária); e as políticas nacionais de habitação e saneamento, desenvolvidas pelo BNH. A fragmentação institucional circunscreveu-se aos segmentos relativamente periféricos, sobretudo da alimentação popular e da assistência social.

No caso dos programas de suplementação alimentar, a fragmentação institucional teve por origem o arranjo burocrático, emergencial e malsucedido, criado em 1972, com a finalidade de 'inventar' mecanismos internos para manter os programas de merenda escolar e de atenção materno-infantil, depois de extinto

o apoio financeiro do governo norte-americano. Esses programas foram criados nos anos 50 e foram mantidos no pós-64 pela ajuda internacional (Coimbra, 1985).

Em meados dos anos 70, o governo federal decidiu expandir sua ação na suplementação alimentar. Em 1976, foi anunciado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan). Para coordená-lo, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde. Entre 1976 e 1980, novos programas foram criados por diferentes órgãos.

Entretanto, não houve preocupação com a coordenação institucional, o que resultou em ações fragmentadas e superpostas. Em 1976, o Ministério do Trabalho lançou o Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT), que consistia na concessão de um incentivo fiscal às empresas que fornecessem refeições subsidiadas a seus empregados; em 1977, a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) lançou o Programa de Complementação Alimentar (PCA), voltado para atender a mesma clientela-alvo do PNS (gestantes, nutrizes e crianças de até três anos), por meio da distribuição gratuita de alimentos, pela rede de unidades da LBA; em 1979, o Inan lançou o Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda (Proab), destinado a subsidiar a comercialização de alimentos nas periferias das grandes cidades.

Em 1980, o II Pronan desenvolvia um conjunto bastante diversificado de programas.[35] A implementação dessa gama de programas envolvia uma multiplicidade de ministérios setoriais, órgãos federais vinculados e instituições dos governos estaduais.[36] A coordenação institucional do II Pronan foi atribuída ao Inan e ao seu Conselho Deliberativo, que pouco pôde fazer. O Inan não dispunha de poder político suficiente para coordenar e articular tantos organismos e programas tão diversos e heterogêneos.

5 – REDUZIDOS IMPACTOS NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

[35] Esse conjunto contemplava três linhas básicas de ação, a saber: a) Suplementação Alimentar: Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Área de Baixa Renda (Proab), Programa de Nutrição Escolar (PNE), Programa de Complementação Alimentar (PCA), e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); b) Racionalização do Sistema de Produção e Comercialização de Alimentos: Projetos de Produção de Alimentos e Nutrição em Áreas Rurais de Baixa Renda do Nordeste e Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab); e c)Atividades de Complementação e Apoio: estudos e pesquisas, testes experimentais de suplementação alimentar, desenvolvimento de recursos humanos, combate às carências nutricionais específicas e atividades de incentivo ao aleitamento materno.

[36] Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Ministérios da Agricultura, da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, da Indústria e do Comércio, do Interior e da Previdência e Assistência Social; Instituto Nacional de Alimentação (Inan); Secretarias Estaduais da Saúde; Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem); Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal); Companhias Integradas de Desenvolvimento Agropecuário (Cida); Fundação de Assistência ao Estudante (FAE); Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho; Banco de Crédito Cooperativo (BNCC); Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário aponta para dois aspectos principais. De um lado, a oferta de bens e de serviços expandiu-se de forma considerável. A modernização conservadora, ao criar novos mecanismos institucionais e financeiros, potencializou a capacidade de intervenção estatal. Essa modernização proporcionou inequívoca expansão da oferta de bens e serviços.

De outro lado, essa expansão não foi direcionada para a população mais pobre e teve reduzido impacto na redistribuição da renda. Esse reduzido impacto foi conseqüência dos quatro traços estruturais da estratégia conservadora que já demarcamos. Mais especificamente, como procurei mostrar, parece muito visível a incompatibilidade essencial que separa os mecanismos regressivos de financiamento do gasto social e a busca da eqüidade. Além disso, parcela expressiva desse gasto foi capturada por expedientes que se classificam, no geral, como a "privatização do Estado". A centralização do processo decisório desviou o foco da ação do Estado do real quadro de carências sociais. Além disso, parcela dos programas foi implementada de forma superposta e fragmentada, gerando ineficiências.

Todavia, é importante ressaltar que o fato de a política social ter-se mostrado excludente não significa que ela não tenha cumprido importante papel na legitimação política dos governos autoritários. Ao contrário, a expansão dos bens e serviços contribuiu para legitimar o regime junto às camadas de média e de alta renda, bases de sustentação política do regime.

Em suma, as reformas implementadas no pós-64 potencializaram a capacidade de intervenção do Estado no campo social. Como corolário, houve expansão quantitativa da oferta de bens e serviços na quase totalidade dos setores. Entretanto, essa expansão apresentou limitados impactos redistributivos, fato esse condicionado pelos quatro traços estruturais da estratégia conservadora que vimos acompanhando até aqui.

A seguir, apontam-se algumas evidências desse duplo processo, nos mesmos específicos setores.

Previdência Social

A expansão da previdência social pode ser atestada pela evolução do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas, entre 1971 e 1980. Esse crescimento foi ainda mais expressivo no caso da clientela rural, que evoluiu de 833 mil para 2,5 milhões, entre 1973 e 1980.

O número de segurados ativos também cresceu. Entre 1970 e 1980, passou de 8,7 para 23,8 milhões de pessoas. A participação dos segurados ativos em relação à população urbana evoluiu de 17% para 30% e, em relação à População Econômica Ativa (PEA), de 29% para 54% (Silva, 1984).

Ao mesmo tempo, evidencia-se também o limitado papel da previdência na distribuição da renda. A primeira evidência disso era a cobertura residual para o trabalhador rural, se comparada à cobertura para a população urbana.[37]

A segunda evidência era o baixo valor dos benefícios urbanos: em 1985, 76% dos benefícios pagos pela Previdência Social tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos.

A terceira, era a constante perda real do valor dos benefícios, pela aplicação de índices de correção inferiores à taxa de inflação.

A quarta evidência era o baixo valor da aposentadoria, em relação à contribuição na ativa, devido à sistemática de cálculo que computava a média dos salários dos últimos 36 meses de atividade, deixando de aplicar a correção monetária nos últimos doze meses.

Outro indicador era o fato de que o acesso ao benefício era dependente da contribuição: até 1971, o acesso era restrito aos contribuintes do mercado formal urbano; nesse ano, permitiu-se a inclusão dos contribuintes autônomos, empregados domésticos e de trabalhadores rurais, mediante contribuição.

Finalmente, dentre as principais desigualdades, destaca-se a regressividade do plano de contribuição, dada a fixação do teto de vinte salários mínimos, como já foi mencionado.

Saúde

A expansão da oferta dos serviços de saúde pode ser atestada pelas seguintes informações referentes à clientela atendida e à infra-estrutura hospitalar (Silva, 1984). Entre 1971 e 1980, as internações hospitalares anuais totais (urbano e rural) passaram de 2,9 para 11,7 milhões; as consultas médicas, de 44 para 179 milhões; as consultas odontológicas, de 3,1 para 34 milhões; em igual período, os exames laboratoriais, radiológicos e outros serviços complementares cresceram, respectivamente, 307%, 613% e 814%.

Da mesma forma, entre 1964 e 1978, o número de hospitais passou de 2.847 para 5.708. A participação da rede pública na rede total passou de 16% para 19%, enquanto a participação dos hospitais privados "lucrativos" cresceu de 33% para 46% e a dos hospitais privados "não-lucrativos" decresceu de 51% para 36%.

Seguindo a mesma trajetória, entre 1960 e 1978, o número de leitos hospitalares passou de 257 mil para 475 mil. A participação relativa dos leitos

[37] Segundo Malloy (1986:141): "Apesar da criação do Fundo Nacional do Trabalhador Rural (Funrural), desigualdades gritantes continuam entre os sistemas de previdência social e urbano. O INPS fornece aos seus segurados pelo menos trinta diferentes benefícios diretos, enquanto o Funrural fornece apenas quatro auxílios e estes, estabelecidos na base de meio salário mínimo, são realmente pequenos".

públicos caiu de 38% para 26%, enquanto a dos privados cresceu de 62% para 74%.

Entretanto, como temos sublinhado, o caráter conservador dessa modernização pode ser observado por diversos indicadores, que revelam a baixa efetividade da política de saúde durante os anos do período autoritário. De um lado, a concentração da infra-estrutura e da prestação de serviços nas regiões mais desenvolvidas, o que provocava desequilíbrios inter-regionais e intra-regionais em termos de distribuição geográfica de equipamentos, cobertura de atendimento e formação de recursos humanos. Em 1980, 54% dos leitos hospitalares concentravam-se na Região Sudeste. Assim como os leitos, também os equipamentos tecnologicamente mais sofisticados concentravam-se nas regiões mais ricas e foram difundidos em larga escala, sobretudo, em função da melhor remuneração dos atos médicos praticados mediante o uso desses equipamentos.[38] Desse ponto de vista, a rede de saúde instalava-se onde estava o dinheiro e não onde estava a doença.

De outro lado, assistiu-se à mais completa marginalização das ações ligadas aos cuidados primários de saúde e atenção médica sanitária. Constava-se a existência de grande quantidade de doenças evitáveis por imunizantes e por cuidados de saúde que requerem tecnologia e recursos simplificados. Não estariam sendo corretamente atendidos os problemas de saúde mais simples e imediatos e que correspondem às necessidades de parcela preponderante da demanda da população.[39] Daí decorriam as elevadas taxas de morbidade e de mortalidade infantil; excessiva incidência de epidemias associadas à miséria que podem ser controladas, como malária, doença de Chagas, esquistossomose, peste, febre amarela, bócio endêmico, tracoma etc. (Yunes e Ronchezel, 1974, e Singer e outros, 1978).[40] Havia, em suma, profundas desigualdades regionais e de

---

[38] Dados do Ministério da Saúde mostram, por exemplo, que: "Em 1980 existiam no Brasil 94 bombas de cobalto (60 na Região Sudeste, contrariando os índices recomendados de uma para cada 1 milhão de habitantes); 37 aceleradores lineares (22 na Região Sudeste), que somente deveriam ser instalados em centros oncológicos de excelência; 45 tomógrafos computadorizados (31 de corpo inteiro e 14 de crânio, sendo somente seis pertencentes ao setor público), o que representa 1 tomógrafo para cada 1,6 milhões de pessoas, praticamente concentrados em SP (70%), enquanto que na França adota-se 1 tomógrafo para cada 5 milhões de pessoas" (Silva, 1984:184).

[39] Segundo Yunes (1981): "Utilizando-se a classificação de Tauchener, que divide as causas de mortes em evitáveis e não evitáveis, nota-se que a maioria das causas de óbito inclui-se no primeiro grupo. Portanto, estes óbitos seriam em grande parte evitáveis por vacina; diagnóstico ou tratamento médico precoce; e medidas de saneamento ambiental".

[40] Em 1985, o médico sanitarista Sérgio Arouca, em entrevista concedida à imprensa, sintetiza, com precisão, a herança da política de saúde da ditadura: "Nos últimos vinte anos, a Saúde foi tratada com descaso no Brasil, que é um dos poucos países na história da civilização em que aumentou a riqueza e a mortalidade infantil. Em todo país do mundo, quando cresce o Produto Nacional Bruto, diminui a mortalidade infantil. Aqui se socializaram as doenças. A Velha República conseguiu redistribuir as doenças no território nacional. Pegou a esquistossomose no nordeste e trouxe para o sudeste. Pegou Chagas no centro-oeste e levou para o sul. A malária já está espalhada em São Paulo e o mosquito *Aedes*, transmissor da dengue e da febre amarela, está em todo o Brasil. Doenças que eram absolutamente rurais, agora estão urbanizadas. A mercantilização

renda entre os diferentes segmentos populacionais, no que se refere ao risco de adoecer ou morrer.

Educação

A expansão quantitativa do sistema educacional pode ser compreendida pela evolução da taxa de escolarização da população de sete a 14 anos, que saltou de 45% para 80%, entre 1960 e 1980, praticamente duplicando o número de matrículas que, em igual período, passou de 9,5 para 18,5 milhões (Gusso e outros, 1990).

No início dos anos 80, o acesso ao ensino fundamental no Brasil estava "praticamente universalizado", dado que a maioria das "crianças chega à escola". Entretanto, essa evolução encobre uma série de graves deficiências da qualidade do ensino, enfatizada por seus críticos.

Mello (1994:46) ressalta que, no pós-64, houve uma "expansão quantitativa desqualificada". Cunha e Góes (1985:55) são mais contundentes; para eles, "as condições de escolarização pioraram justamente na base escolar". Segundo os autores, houve "exclusão pela base", proporcionada por uma política "lesiva aos interesses mais fundamentais do povo brasileiro", caracterizada como uma "eficiente máquina produtora de analfabetos".

Dentre os indicadores que expressam os limites qualitativos da expansão quantitativa do sistema de ensino, destaca-se a baixa eficiência do ensino fundamental, refletida nos elevados índices de repetência (de cerca de 50% na passagem do 1° para o 2° ano do primeiro Grau) que estimulavam a evasão e revelavam a notável seletividade do sistema. [41]

---

dos bancos de sangue, uma das coisas mais perversas que existe, fez com que a doação de sangue seja hoje um dos principais transmissores da doença de Chagas. Um dos grandes riscos que corremos agora com a presença do *Aedes* é a febre amarela silvestre se urbanizar. Além dessa redistribuirão da doença, a Velha República sucateou o setor público. Quando o setor privado começa a ser acusado de fraude, a primeira coisa que se responde é que o setor público é incompetente. Ele foi sucateado: não investiram nos hospitais públicos e nos laboratórios e núcleos de produção. As questões mais simples da Saúde pública não foram resolvidas, como as vacinas, que são baratas e conseguem controlar as doenças. O sucateamento levou a que mesmo estas doenças básicas não sejam controladas. Este descaso acumulado é uma bomba-relógio. Vinha pipocando em vários lugares. Com a epidemia de dengue, a população se deu conta da precariedade do sistema de Saúde, que não corresponde ao nosso nível de desenvolvimento. Com todas as nossas dificuldades econômicas, as condições de Saúde são inferiores à nossa possibilidade de resolver o problema. Somos a sexta economia do mundo e devemos estar entre os últimos em condições de vida. Quer um exemplo? Um trabalho que vai ser apresentado no simpósio de malária (...) mostra que 50% dos doadores assintomáticos de sangue da região amazônica, aqueles que já foram aceitos como doadores, estão contaminados pela malária" (Arouca pede um "choque heterodoxo" para salvar a saúde. *Folha de S.Paulo*, 2/6/1986).

[41] Mello (1994:52) revela a dramaticidade que a questão do fracasso escolar assumia no ensino fundamental, ao constatar que: "De cada geração matriculada na 1ª série num dado ano, considerando-se, inclusive, os que já estão repetindo essa série, apenas 2,5% vão concluir o ensino fundamental sem nenhum acidente de percurso, isto é, sem nenhuma nova repetência. (...) O brasileiro faz, portanto, um esforço dramático, não só para ingressar na escola, mas, sobretudo, para permanecer nela. Não é a evasão precoce que impede a universalização do ensino fundamental. Ela é de apenas 2,9% na passagem da 1ª para a 2ª série e atinge seu ponto mais alto entre o 5° e o 6° ano de permanência no sistema. (...) Temos matrículas e, por conseqüência, vagas mais que suficientes para a universalização do ensino fundamental. O que precisamos é dar qualidade a

Também fazia parte desse quadro a reduzida qualidade do trabalho pedagógico, os baixos salários dos professores (Demo, 1981), a ausência de uma efetiva política de capacitação de recursos humanos, a baixa escolaridade do corpo docente e a elevada participação de "professores leigos" (Tesser, 1992).

Outra face deste quadro era a precária situação da rede física escolar e a reduzida disponibilidade de equipamentos necessários à atividade pedagógica básica. Estudo realizado por Castro e Fletcher (1986) sobre a situação da escola pública do primeiro grau, em uma amostra de cerca de seis mil escolas em todo o território nacional, mostra um retrato da situação da rede física escolar, da disponibilidade de equipamentos necessários à atividade pedagógica, do funcionamento da escola e, em particular, da situação do programa de merenda escolar.

Observem-se alguns dos resultados obtidos: 27% das escolas não tinham água corrente, nem poço, nem nascente (essa situação caracterizava 48% das escolas do Nordeste); em 25% das salas de aula visitadas não havia sequer uma mesa para a professora (essa proporção sobe para 34% no Nordeste, permanecendo abaixo de 15% nas regiões Sul e Sudeste); no Nordeste rural, 11% das escolas simplesmente não têm bancos para os alunos; mais freqüentes são os casos em que há bancos, mas são insuficientes para todos os alunos; 47% das escolas rurais do Nordeste apresentavam déficit de lugares para os alunos se sentarem, em contraste com apenas 10% no Sul rural; 35% dos bancos existentes estão em mau estado (47% no Nordeste); 75% das escolas não tinham mapas; mais de 75% não dispunham de quaisquer outros recursos pedagógicos; 17% das escolas não tinham fogão (38% e 29%, respectivamente, das escolas no Norte e no Nordeste).

Habitação e Saneamento

No caso da política habitacional, entre 1964 e 1984 foram concedidos cerca de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais. Expansão considerável, se considerarmos que essa política pode ter beneficiado, direta ou indiretamente, cerca de 25 milhões de pessoas (estimando-se em cinco membros o tamanho médio de uma família), que representava parcela expressiva da população urbana nos anos 70. Por outro lado, menos de 5% das aplicações do SFH realizadas entre 1964 e 1984 foram destinadas às famílias com renda de até três salários mínimos mensais. Na verdade, apenas em sua fase inicial (1964-67) tentou-se dar alguma prioridade às "massas órfãs", lembradas por Sandra Cavalcante, primeira presidente do BNH.

---

essas vagas, uma vez que o entrave à universalização do ensino obrigatório está nas absurdas taxas de repetência."

No setor de saneamento houve notável expansão da rede pública de abastecimento de água. Entre 1970 e 1984, a participação dos domicílios particulares permanentes urbanos com rede geral de abastecimento de água (com e sem canalização interna), no total de domicílios particulares permanentes urbanos, elevou-se de 54% para 86%. Em grande medida, esse desempenho decorreu da implementação do Planasa, que cumpriu sua meta inicial de atender, com rede pública de abastecimento de água, a 80% da população urbana brasileira em 1980.

Por outro lado, os resultados insatisfatórios obtidos no tocante ao esgoto sanitário representam um dos principais fatores limitantes do Planasa. No seu início, a situação do esgoto era extremamente precária. Em 1970, apenas 21% da população urbana brasileira residia em domicílios particulares permanentes, com instalações sanitárias ligadas à rede geral; 22% utilizavam-se de fossas sépticas, 39% serviam-se de fossas rudimentares e 18% utilizavam-se de "outros" expedientes, ou simplesmente não possuíam forma alguma de escoamento dos detritos (Fibge, 1970).

Esse quadro, no entanto, não sensibilizou as autoridades governamentais. No período 1968-1984, apenas cerca de um terço dos recursos do Planasa foram destinados aos programas de esgoto sanitário, ficando a parcela restante vinculada aos programas de abastecimento de água. Houve, portanto, um descompasso entre a prioridade dos gastos e o quadro de carência.

Esse descompasso pode ser mais bem avaliado pelo seguinte dado. Em 1974, encontravam-se servidas por sistemas de esgoto sanitário: 36% da população urbana da Região Sudeste; 17,0% da Região Centro-Oeste; 3,5% da Região Norte; 4,4% da Região Nordeste e 9,8 % da Região Sul. A despeito desse quadro, entre 1968 e 1981, a participação dos programas de esgoto sanitário no volume total de recursos (água e esgoto) investidos pelo Planasa nessas regiões foi, respectivamente, de 34%, 4%, 18%, 22% e 22% (Fagnani, 1983).

Em suma, no decênio 1970-80, o Planasa desconsiderou importante parcela das carências da população brasileira no campo do saneamento básico. É verdade que a situação do abastecimento de água, embora menos grave que a do esgoto, também era insatisfatória no início da implementação do Plano, o que fundamenta a ênfase atribuída a esse segmento. Esse fato, no entanto, não justifica o tratamento absolutamente desproporcional e insuficiente dispensado pela política de governo ao problema do esgoto sanitário.

Com isso, no início dos anos 80, persistiam os sintomas dramáticos da situação do esgoto nas áreas urbanas. Em 1980, apenas 35% da população brasileira residia em domicílios servidos por rede pública de esgotos. A análise dessas informações por regiões permite visualizar a gravidade da situação, em algumas delas, em 1980: apenas 8% dos moradores em domicílios particulares permanentes urbanos da Região Norte residiam em habitações com rede pública

de esgoto; na Região Nordeste, esse contingente totalizava apenas 9% e nas Regiões Sul e Centro-Oeste, apenas 17%.

Em 1980, os dados sobre a situação do esgoto segundo estados, territórios e Distrito Federal revelam que o percentual de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos cobertos por rede geral de coleta de esgotos era inferior a 15% em 16 desses entes federativos (Fibge, 1980).

Alimentação Popular

Finalmente, no caso da suplementação alimentar, a despeito das mazelas da intervenção do Estado (uso clientelista, fragmentação institucional etc.), alguns programas federais atingiram expressiva cobertura no início dos anos 80. O Programa Nacional da Merenda Escolar (Pnae), por exemplo, atendia anualmente a mais de 17 milhões de crianças em idade escolar; o Programa de Nutrição em Saúde (PNS) atingia cerca de 4 milhões de mães, gestantes e crianças; e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) contemplava mais de 2,5 milhões de assalariados do mercado formal (Peliano et al. 1985).

Em suma, procurei mostrar evidências de que no período da ditadura militar (1964-1984), as políticas sociais, embora tenham sido potencializadas do ponto de vista institucional, financeiro e de oferta de bens e serviços, não funcionaram como mecanismos efetivos de redistribuição indireta da renda e que esse fato foi resultado de quatro características estruturais da intervenção governamental nesta quadra, a saber: o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional.

Também ressaltei que, em conjunto, esses traços configuraram uma estratégia de modernização conservadora implementada no pós-64. No capítulo seguinte, argumentarei que essa estratégia apresentou configurações diferenciadas ao longo de 1964 e 1984, refletindo a dinâmica política e econômica mais ampla.

CAPÍTULO II – PERIODIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

No capítulo anterior, procurei demonstrar que, entre 1964 e 1985, a intervenção do Estado nas políticas sociais apresentou determinadas características estruturais que estiveram presentes, com especificidade, em cada um dos setores que foram objeto da ação governamental. Esses traços configuraram uma determinada estratégia que conduziu à modernização conservadora dessas políticas. Neste capítulo, trabalho para demonstrar que, embora essas características estruturais tenham-se mantido presentes ao longo do ciclo autoritário, essa estratégia atravessou quatro momentos diferenciados, que correspondem, respectivamente, às fases de:

— Gestação da Estratégia de Modernização Conservadora (1964-1967);

— A Modernização em Marcha (1968-1973),

— Tentativa de Mudança (1974-1979); e

— Esgotamento da Estratégia (1980-1984).

A seguir, detalha-se essa periodização.

1 – GESTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA (1964-1967)

Esse subperíodo corresponde à gestação do formato institucional e financeiro que as políticas sociais assumiram durante o regime militar.

A única exceção ocorre no âmbito das relações sindicais e trabalhistas. Nesse caso, a reforma foi deslanchada entre 1964 e 1967, e muitas das medidas foram adotadas imediatamente após o golpe.

Exceto nesse caso, nos demais segmentos, a gestação da estratégia de modernização conservadora deu-se entre 1964 e 1967 e não obedeceu a um traçado linear. Ao contrário, dados os marcos políticos e econômicos do novo regime, ela foi sendo forjada no calor de disputa intraburocrática, ao ritmo de um processo de decisão pontilhado de avanços, recuos e descontinuidades e sobredeterminada por ele.

A concepção da estratégia foi condicionada, em primeiro lugar, pelo contexto econômico, cujo interesse central era estabilizar os preços e realizar as chamadas reformas institucionais. Pelo diagnóstico ortodoxo que se manifestou no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), identificavam-se, como causas básicas da inflação, o déficit público, o excesso de crédito ao setor privado e a política salarial. O Paeg portanto, recomendava cortes do gasto público, restrição

do crédito e adoção de uma política salarial que não pressionasse os custos das empresas.

Simultaneamente ao Paeg foram formuladas as "reformas institucionais" visando à "modernização conservadora" no campo econômico (Tavares e Assis, 1985). Em última instância, essas reformas visavam a ampliar a base de financiamento da economia, considerada limitada ante as necessidades da industrialização pesada, uma limitação vista como obstáculo estrutural ao desenvolvimento.

A reforma do sistema financeiro nacional criou novos instrumentos para mobilizar recursos e diversificar o crédito, com destaques para a reforma bancária, a estruturação de um sistema de intermediação financeira e a introdução da correção monetária, dos títulos da dívida pública, dos mecanismos de crédito ao consumidor, da caderneta de poupança, do FGTS, da Bolsa de Valores e do Sistema Financeiro da Habitação (Sochaczewski, 1983).

A reforma tributária promoveu mudanças no sistema tributário nacional, com destaque para a introdução do conceito de imposto sobre o valor adicionado (criação do Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI; e do Imposto sobre Circulação de Mercadoria, ICM) e o aperfeiçoamento do Imposto de Renda (Oliveira, 1985).

A Reforma Administrativa, ao modernizar o arcabouço jurídico e administrativo do Estado, possibilitou a difusão das empresas públicas, instrumentos mais ágeis de gestão das políticas públicas (Dias, 1968).

Essas reformas institucionais não visavam a alterar o sistema de proteção social. Ao contrário, tinham o objetivo de modernizar os instrumentos de gestão econômica e de ampliar as bases de financiamento da economia e do setor público, tendo em vista, prioritariamente, expandir a infra-estrutura econômica.

Em grande medida, o formato que o financiamento da política social assumiu durante o período autoritário foi determinado por este cenário mais amplo, dominado pelo Paeg e pelas reformas institucionais. Em essência, nessa fase, vigorava, como regra pétrea, que não se poderia transgredir, a idéia de que o gasto social não deveria pressionar o orçamento fiscal. Assim, o paradigma de financiar-se o gasto social a partir das contribuições sociais emergiu como uma das poucas alternativas que não conflitavam com a regra pétrea. Esse modelo era funcional, no novo regime; ao mesmo tempo em que potencializava o "gasto social", ele alargava o raio de ação do Estado; soldava as alianças empresariais e expandia a cobertura de bens e serviços para as camadas médias. Com isso, o regime militar conseguia dar "respostas" imediatas a um conjunto de questões problematizadas no pré-64. Esse "engenhoso" modelo de financiamento da política social foi progressivamente difundido para a maior parte dos setores

sociais. A análise das especificidades setoriais desse processo permitirá aprofundar o argumento.

No caso da reforma da previdência social, note-se que os referidos marcos econômicos influenciaram decisivamente os rumos da reforma em gestação. Os problemas financeiros da previdência, no início dos anos 60, foram agravados pela uniformização dos benefícios dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), promovida pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), sancionada em 1960. Essas mudanças pressionavam as fontes de financiamento, comprometidas pela sonegação das contribuições empresariais e pela recorrente supressão dos repasses da União. Essa "crise financeira" do complexo previdenciário conflitava com o Paeg. Nesse sentido, a reforma da previdência foi incorporada aos objetivos de estabilização econômica, justificando intervenções "saneadoras".

Em grande medida, a unificação dos IAP, ocorrida em 1967 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), foi impulsionada pelo imperativo da "racionalidade" técnica, visando ao "estabelecimento de critérios gerais de economicidade", em harmonia com as diretrizes econômicas do governo Castelo Branco (Braga e Paula, 1981).

Em abril de 1965, o Ministro do Trabalho do governo Castelo Branco, Arnaldo Sussekind, em depoimento na CPI da Câmara Federal, justificou a intervenção nos institutos pela situação econômico-financeira da previdência, considerada "produto de privilégios criados por leis de exceção" que, sem prever recursos suficientes, haviam concedido a algumas categorias profissionais benefícios maiores do que os vigentes para o restante da massa de beneficiários. Além de corrigir essas 'distorções', pretendia-se promover a racionalização administrativa e a redução de despesas (Oliva, 1988).

A mesma lógica aplica-se à área educacional. Algumas das principais diretrizes que orientaram a gestação da reforma universitária nessa fase foram impulsionadas por essas razões de ordem econômica e financeira. O incentivo à expansão das universidades privadas, por exemplo, limitaria o aporte de investimentos governamentais no ensino superior público e promoveria o objetivo de "expansão" (das vagas) com "contenção" (do gasto público). Da mesma perspectiva, colocava-se a diretriz de transformar as universidades públicas em instituições "modernas", capazes de buscar sua "autonomia financeira" pela racionalização administrativa, com vistas à redução de custos, e pela cobrança de anuidades; e venda, no mercado, de itens produzidos pelas universidades (pesquisas, livros, serviços etc.) (Martins, 1989).

Esses determinantes econômicos também influenciaram a gestação da política habitacional no período 1964-1968. O modelo "altamente subsidiado" das carteiras imobiliárias dos IAP e da Fundação da Casa Popular também conflitava com o Paeg; para os burocratas do novo regime, o modelo implicava "verdadeiras doações". É verdade que política habitacional também foi concebida como

instrumento para estimular o crescimento econômico e para incorporar as massas urbanas ao mercado de trabalho, por utilizar mão-de-obra intensiva e desqualificada. A primazia desse aspecto, dentre as motivações de tal política, é salientada por seus críticos (Bolaffi, 1975) e reconhecida pelas autoridades governamentais da época (Campos, 1965; Trindade, 1968 e 1971).

Em segundo lugar, o formato que a estratégia conservadora assumiu nessa fase foi condicionado pelo processo político e institucional mais amplo.

Um dos objetivos centrais dos militares era desmontar o aparato nacional popular. Dessa perspectiva, para Martins e Cruz (1983:18-20), as reformas institucionais implementadas no governo Castelo Branco consolidariam a derrota sofrida no plano político pelas forças nacionalistas e populares. Introduzidas em ritmo acelerado, elas criavam condições objetivas que invalidavam a possibilidade de restauração da situação deposta em 1964.

Para esses autores, no plano político-partidário, a reforma administrativa destruiria as fontes de alimentação do clientelismo praticado pelos dirigentes do PSD (Partido Social Democrático) e do PSP (Partido Social Progressista). A reforma agrária, atingiria "os currais eleitorais do PSD". Na reforma previdenciária, o alvo visado era o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Mais especificamente, tratava-se de lhe retirar o "poder de *patronage*" resultante da inserção dos sindicatos nos aparelhos estatais. As transformações em curso no pós-64 no campo sindical e previdenciário fariam com que essa "gigantesca fonte de recursos financeiros e políticos deixasse de ser uma reserva de caça do petebismo", afirmam.

O forte entrelaçamento da previdência social à política sindical, bem como sua importância no jogo político-partidário no pré-64, é mencionado por diversos autores. Cohn (1980:32) ressalta que a previdência se constituiu no "grande reduto do PTB" antes de 1964 e que após o golpe militar ela deixa de ser um instrumento estratégico de legitimação do poder e de barganha política desse partido.[1] Esse papel da previdência como fonte de poder dos sindicatos foi determinante para que, logo após o golpe de 1964, o Ministério do Trabalho interviesse em todos os IAP, afastando seus presidentes e seus quadros administrativos e, progressivamente, eliminasse a gestão tripartite (Oliveira, 2002)

Além da previdência social e da saúde, o complexo previdenciário também abrangia as políticas de suplementação alimentar e de habitação. No primeiro

[1] Essa inflexão é sublinhada por Cohn (1980:236), nos seguintes termos. "A partir de 1964 não há mais espaço, então, para as soluções políticas do período populista. A administração impõe-se, já num novo nível, à dinâmica política e imprime também sua marca sobre a modalidade de controle das classes assalariadas, exercida através da previdência social. Também nesse ponto as soluções administrativas impõem-se, respaldadas pela eliminação repressiva da capacidade mobilizadora, que constitui aspecto central da previdência social no período populista. Encerrada a fase populista, o controle previdenciário das instituições é totalmente subtraído das classes assalariadas, deixando-lhes como alternativa a submissão plena ou a retomada, também, em outro nível, das suas reivindicações".

caso, Coimbra (1985:86) sublinha que a "motivação básica" para a instituição, em 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), criado com o objetivo de fornecer alimentação aos trabalhadores segurados pelos IAP, "parece inquestionavelmente estar no plano político". Segundo o autor, o Saps sempre foi uma agência "eminentemente ideológica" e "clientelisticamente administrada, gerando muito mais um discurso que uma ação, pulverizando-se em inúmeras atividades muito remotamente vinculadas à alimentação". Esse caráter instrumental do Saps parece ter sido decisivo para sua extinção em 1964.

No caso da política habitacional, a desmontagem do aparato nacional popular contemplou as carteiras hipotecárias dos IAP, a Fundação da Casa Popular (Andrade e Azevedo, 1981) e, indiretamente, o instituto da estabilidade por tempo de serviço, substituído em 1966 pelo FGTS (Ferrante, 1978).

As depurações políticas das instituições educacionais são evidenciadas por uma série de atos coercitivos adotados nessa fase, tais como: repressão às lideranças dos movimentos de educação e cultura popular; invasões militares nas universidades públicas; designação de reitores-interventores *pro-tempore* nas universidades federais; diversos ciclos repressivos empreendidos especialmente na Universidade de São Paulo (USP) desde o imediato pós-64, culminando, em abril de 1969, na aposentaria compulsória de professores de grande projeção intelectual no país e no exterior; e a repressão ao movimento estudantil, com destaque para a "Lei Suplicy" (novembro de 1964), que restringiu essa representação (Cunha 1988).

Esse objetivo de desmontar o aparato nacional popular foi ainda mais decisivo no caso dos sindicatos. Para Barbosa de Oliveira (1994:210), com a justificativa ideológica da "ameaça comunista" ou da ascensão da "república sindicalista", o regime militar aniquilou as possibilidades de as camadas subalternas defenderem seus interesses. A derrota das forças populares refletiu-se em diversas dimensões (cassações de representantes de trabalhadores e sindicalistas, eliminação de partidos políticos, redução de poderes do Congresso, intervenções nos sindicatos e a restrição drástica do direito de greve) que eliminaram todos os canais de participação das camadas populares no jogo político nacional, como também obstruíram a possibilidade de os trabalhadores negociarem através de seus sindicatos.

Na mesma perspectiva, Oliveira (2002:181) salienta que, em 1964, não se buscava apenas deter o avanço dos trabalhadores. Mais do que isso, o que estava em jogo era a assunção "do controle sobre os rumos do desenvolvimento de um país que completara a industrialização pesada". Segundo o autor, as transformações em curso desde os anos 50 "reclamavam agora um reordenamento institucional para o avanço do capitalismo em nossas fronteiras". Nesse sentido, o golpe de 1964 representou "a vitória de um projeto cuja implantação envolveria e exclusão política das forças sociais que haviam lutado

pelas reformas de base; e uma solução conservadora para os impasses da economia brasileira". Neste cenário, o maior custo da estratégia desencadeada pelos governos militares recaiu sobre os trabalhadores, que foram os mais penalizados pelo programa de estabilização e pelas reformas econômicas e sociais implementadas entre 1964 e 1967.[2]

A seguir pretendo abordar a especificidade setorial desta fase de gestação da estratégia de modernização conservadora. A intervenção estatal concentrou-se nos setores da educação, previdência, saúde e habitação. Em menor escala, também foram feitas tentativas para construir a intervenção estatal nos setores do saneamento, do seguro-desemprego e da reforma agrária.

Entretanto, como mencionei, essa análise não se aplica às relações sindicais e trabalhistas. Nesse caso, a reforma conservadora foi colocada em marcha na primeira hora após o golpe. Seus traços predominantes foram construídos e consumados entre 1964 e 1968.

1.1 – A REFORMA SINDICAL E TRABALHISTA EM MARCHA

[2] Esse ponto é mencionado por Oliveira (2002:181) nos seguintes termos: "As lideranças sindicais mais dinâmicas, particularmente aquelas que chegaram a apoiar o Governo Goulart, enfrentaram a repressão, o desmantelamento de suas organizações e a exacerbação da tutela estatal sobre as relações de trabalho, traduzida na adoção de novos mecanismos de controle da atividade sindical, na centralização da política salarial, no fim da estabilidade no emprego e na unificação da previdência – medidas que fortaleceram muito o poder empresarial dentro e fora dos locais de trabalho. Se desde os anos trinta o Estado recorreu a um complexo arcabouço institucional para regular as relações de trabalho, sob a ditadura o controle sobre os sindicatos foi levado a extremos. Eles foram esvaziados de suas funções de representação coletiva e novamente estimulados a ser converterem em meras agências assistenciais. Também foram obstruídos vários canais de representação coletiva, como os órgãos diretamente encarregados da regulação pública do trabalho e da previdência social, nos quais tinham assento os representantes de empregados escolhidos por meio de suas entidades de classe. Ao mesmo tempo, ampliou-se a presença governamental na determinação dos salários diretos e indiretos e na resolução dos conflitos trabalhistas.(...)Tratava-se, antes de tudo, de reduzir ao máximo a interferência dos sindicatos sobre as condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, privilegiando os interesses do empresariado".

Esse ponto é também mencionado por Mattoso (1995:129): "Após o golpe militar iniciou-se um longo período de caça aos dirigentes sindicais e populares com centenas de prisões. Nos primeiros seis anos, o Ministério do Trabalho interveio mais de 760 vezes nos sindicatos, cassando dirigentes e impondo interventores. Paralelamente, terminou com a estabilidade no emprego criando o FGTS e ampliando a rotatividade da mão-de-obra, estabeleceu uma política salarial com base em fórmula e critério oficiais e impediu – através de uma nova e draconiana lei de greve – a mobilização sindical e a negociação coletiva. Emprego e salário tornaram-se, assim, desde então, variáveis *flexíveis* de ajuste às oscilações da economia e aos sucessivos planos de estabilização. Através da intervenção estatal, da cassação das lideranças mais expressivas, da supressão do direito de greve e da extinção do poder de negociação dos sindicatos, o regime promove o desmantelamento do movimento sindical que, apesar de ainda frágil, havia ganho significativo dinamismo nos anos anteriores. Eliminando o seu papel de negociação e representação dos interesses corporativos, os sindicatos passam por uma forte burocratização, ganhando espaço o assistencialismo e as práticas de cooptação e controle dos trabalhadores".

No início dos anos 60, o sindicalismo brasileiro havia atingido um alto grau de organização e de mobilização, que culminou no surgimento do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Com o golpe de 1964, os militares interromperam essa ascensão e promoveram, pela força e pelo arbítrio, uma profunda desorganização e retrocesso do movimento sindical. Utilizando-se dos mecanismos de repressão e de controle previstos na CLT, no imediato pós-64, a junta militar prendeu importantes lideranças, fechou a CGT e interveio nos sindicatos mais atuantes.

Embora os estudos sobre essas intervenções apresentem dados discrepantes, não há dúvidas que este movimento foi de grande monta (Oliva, 1988). Figueiredo (1978), por exemplo, menciona a ocorrência de 536 intervenções entre 1964 e 1970, envolvendo 483 sindicatos, 49 federações e quatro confederações. Mais de 80% dessas intervenções concentraram-se em 1964 e 1965.

Analisando o impacto desta investida dos militares sobre o movimento sindical, Oliveira (2002:186) salienta que essas intervenções tiveram um "impacto devastador" sobre as tentativas de consolidação de organizações complementares ao sistema confederativo, que vinham sendo engendradas desde os anos 50, afetando a autonomia que os sindicatos oficiais haviam conquistado até aquele momento. A primeira onda de intervenções, entre 1964 e 1965, tinha a clara intenção de "desarticular rapidamente" o movimento sindical e atingiu, especialmente, as entidades comandadas por lideranças sindicais que tinham participado ativamente da campanha pelas reformas de base e que estiveram à frente do esforço de organização sindical no campo.

Junto com a intervenção nos sindicatos, o regime militar impediu a mobilização sindical e a negociação coletiva, mediante a promulgação de uma série de dispositivos legais. A primeira e mais importante foi a "Lei de Greve", extremamente restritiva (Lei n. 4.330, de 1/6/1964). Posteriormente, se seguiram outras medidas que também restringiram a autonomia dos sindicatos e fortaleceram as direções sindicais identificadas com o regime militar.

Outra reforma implementada no imediato pós-64 estabeleceu uma política salarial com base em fórmula e critério oficiais que subestimavam a inflação futura e solapavam os salários reais. Esta medida deve ser compreendida no contexto da política de estabilização preconizada pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Como já vimos, a prioridade da política econômica, entre 1964 e 1967, foi controlar a inflação. Além do déficit público e da expansão do crédito às empresas privadas, o Paeg considerava que a inflação era provocada pela política salarial que concedia reajustes acima da produtividade. Por esse diagnóstico, o combate à inflação requereria conter os gastos públicos e os créditos concedidos ao setor privado, e adotar uma política salarial restritiva. Nesse contexto, o governo federal centralizou a política salarial e adotou critérios de reajustes que

impuseram perdas reais aos trabalhadores. A funcionalidade do chamado "arrocho salarial" nos objetivos imediatos da política econômica era, portanto, evidente.

Essa política também foi implementada no imediato pós-64. O primeiro instrumento da implementação, ainda restrito ao setor público, foi a Circular n. 10, de 19/6/1964. Até então, os salários eram corrigidos conforme a inflação passada, com periodicidade semestral para muitas categorias. Com a Circular, os reajustes passaram ser anuais e calculados com base na média do valor real dos últimos 24 meses, acrescida de uma estimativa da inflação futura e da produtividade. Em seguida, foi reorganizado o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), por meio do Decreto n. 54.018, de 14/7/1964, com a atribuição de determinar os reajustes, revisões ou acordos salariais de caráter coletivo no âmbito do governo federal.

Finalmente, com a Lei n. 4.725, de 13/7/1965, foi imposta uma única política salarial para todos os setores econômicos (públicos e privados). Em sintonia com a política de estabilização, essa última medida tornou explícita a intenção de conter os salários. O reajuste anual foi mantido, e a forma de cálculo dos reajustes foi simplificada, passando a considerar-se apenas a recomposição do salário real médio nos últimos 24 meses, extinguindo-se o resíduo da inflação passada e incorporando-se, depois de um ano de vigência da lei, uma taxa de aumento de produtividade.

Nos termos do art. 7°, a Lei n. 4.725/65 tinha vigência limitada de apenas três anos. Esse artigo, entretanto, foi revogado pela Lei n. 5.451, de 12/7/1968, que transformou a política salarial em *atribuição permanente* do Poder Executivo e vigorou, com pequenas mudanças, *ao longo de todo o ciclo autoritário.* Diversos estudos mostram que o custo maior do "arrocho salarial" recaiu sobre os salários de base, afetando os trabalhadores menos qualificados, situação que se constata ao longo de todo o ciclo militar.[3]

Outro aspecto da reforma conservadora no campo trabalhista está relacionado à mudança da política de salário mínimo. Entre 1940 e 1963, o salário mínimo era definido pelas Comissões de Salário Mínimo (representação tripartite). Para defini-lo, tomava-se como referência o "mínimo vital de sobrevivência dos trabalhadores de salário de base", que correspondia ao custo de reprodução da

[3] De acordo com Pochmann (1994:654), entre 1964 e 1967, tomando-se por referência uma amostra de grandes empresas industriais, é possível observar que, "para uma taxa de produtividade estimada em 7%, o ordenado médio do posto de diretor foi multiplicado por cinco vezes, enquanto os salários do operário qualificado e do não-qualificado cresceram abaixo da produtividade". Essa situação se reproduz durante os anos do "milagre econômico" (1968-74): "para uma produtividade estimada de 63%, o salário do técnico cresceu 59%, o do operário qualificado 58% e o do não-qualificado apenas 6% (o ordenado de diretor subiu 85% e o de gerente, 82%)". O mesmo ocorre entre 1974 e 1979, a despeito de pequenas mudanças introduzidas na fórmula de cálculo. Com informações referentes a uma pequena amostra de empresas industriais, nesse período "o salário do operário qualificado subiu 26%, o do não-qualificado 38% e o do técnico 7%, enquanto o do diretor subiu 29% e o do gerente 32%, para uma produtividade de 21%".

força de trabalho. A partir de 1964, o salário mínimo perdeu as principais características estabelecidas pela legislação de 1940. As Comissões de Salário Mínimo foram extintas e o valor do mínimo passou a ser estabelecido pelo Poder Executivo, sem qualquer relação com o custo de reprodução da força de trabalho. Desde então, os trabalhadores foram penalizados pela política de arrocho do valor do mínimo.[4]

Essa reforma atendeu a dois motivos básicos. Em primeiro lugar, para reduzir o custo salarial das empresas privadas, como medida compensatória ante a diminuição da produção e o aumento de outros custos, fruto da adoção da política ortodoxa de combate à inflação (elevação dos juros, corte do crédito e do gasto público). Para as empresas públicas, a redução do valor real do mínimo serviu para rebaixar custos e reduzir o déficit público. Em segundo lugar, para reduzir o gasto social (especialmente, a previdência social) e para equilibrar as finanças municipais (especialmente das prefeituras municipais de regiões economicamente atrasadas).

Outra importante reforma realizada pelo regime militar foi eliminar a legislação referente à estabilidade no emprego. O direito à estabilidade foi introduzido pela CLT e sancionado pela Constituição de 1946. Essa legislação oferecia certa proteção ao trabalhador, ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam em proporção ao tempo de serviço na empresa; e, após dez anos, o trabalhador tornava-se estável.

Entre 1964 e 1967, a estabilidade no emprego foi suprimida. A primeira explicitação deste objetivo aparece no imediato pós-64. O Ato Constitucional n. 1, de 29/4/1964, suspendeu por seis meses as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. Posteriormente, o Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965, suspendeu essa garantia constitucional, quando houvesse "incompatibilidade com os objetivos da Revolução". O fim da estabilidade foi finalmente sacramentado pela Lei n. 5.107, de 13/9/1966, que criou o FGTS.

Diversos especialistas sublinham que, com o FGTS, o regime de contratação e demissão de mão-de-obra tornou-se extremamente flexível; como conseqüência, aumentou a rotatividade da mão-de-obra. Além disso, o FGTS funcionou como mecanismo de rebaixamento dos salários, sobretudo dos trabalhadores menos qualificados. Essa situação contrariava o estabelecido desde o final dos anos 40 nos países avançados, onde os contratos coletivos e a legislação do trabalho fixavam regras relativamente rígidas para a demissão de trabalhadores (Barbosa de Oliveira, 1994).

---

[4] Entre 1965 e 1974, por exemplo, o poder aquisitivo do salário mínimo registrou queda de 33,5%, em relação ao período imediatamente anterior (1952 e 1964) (Pochmann, 1994:647).

A ação repressiva sobre o movimento sindical, as perdas impostas pela política salarial geral e do salário mínimo e o fim da estabilidade abriram caminhos para a redução da renda do trabalhador. No pós-64, além dos baixos salários, houve elevação das disparidades salariais e a abertura do leque salarial. Esses movimentos acentuaram a deterioração dos padrões de distribuição funcional e pessoal da renda (Baltar, 1985).

Esse fato foi ainda condicionado pelo vertiginoso processo migratório do campo para a cidade. Esse movimento foi impulsionado pela modernização da agricultura em certas áreas, pela expulsão de pequenos produtores em outras e pelas péssimas condições de vida da população rural, na ausência de um programa de reforma agrária. A despeito do dinamismo do mercado de trabalho, a migração criava uma demanda por postos de trabalho sempre superior à oferta de empregos regulares e formais. Conformava-se assim um mercado de trabalho extremamente desfavorável aos trabalhadores, dada a pressão do excedente de mão-de-obra na disputa por postos de trabalho .

1.2 – GESTAÇÃO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

No setor educacional, as principais medidas que estavam em gestação entre 1964 e 1968 eram a Reforma Universitária e a Reforma do 1° e do 2° Grau.

A reforma universitária, ensaiada nesta etapa, foi consumada pela Lei n. 5.540, de 28/11/1968, e complementada pelos Decretos-lei n. 464/69 e n. 68.908/71. Resumidamente, algumas das principais mudanças introduzidas foram: extinção das cátedras; integração de cursos, áreas e disciplinas; agregação das disciplinas afins nos departamentos; concentração do ensino superior em universidades e excepcionalmente em estabelecimentos isolados; composição curricular a partir de disciplinas obrigatórias e optativas; introdução do sistema de créditos, possibilitando a matrícula por disciplina; centralização da coordenação administrativa, didática e de pesquisa; cursos de níveis e duração variados (graduação, pós-graduação, extensão, aperfeiçoamento e especialização); introdução do ciclo básico na graduação; incentivo formal à pesquisa; ampliação da representação nos órgãos de direção das várias categorias de docentes; e unificação do vestibular, por universidade e por região (Romanelli, 1978).

Entre 1964 e 1968, foram editadas medidas preparatórias, dentre as quais se destacam o Decreto-lei n. 53/66, que introduz mudanças nas estruturas e nos métodos de funcionamento das universidades federais; e o Decreto-lei n. 252/67, que determina a estruturação de cada unidade universitária em departamentos, além de rever a representação estudantil, eliminando-se a representação nacional.

A gestação da reforma universitária foi objeto de inúmeras comissões, com destaque para a Comissão Meira Mattos e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU).

Essa fase foi também marcada pela influência dos convênios firmados entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Agency for International Development (AID), do governo dos Estados Unidos, para a modernização do ensino superior brasileiro.

Muitas das sugestões dos "consultores" americanos "coincidiram" com as propostas da Comissão Meira Mattos e do GTRU. Por essa razão, muitos autores atribuem importância decisiva à influência dos Acordos MEC-Usaid na definição dos rumos da reforma universitária (Alves, 1968; Goertzel, 1967). Cunha (1988) minimiza essa importância ressaltando que quando os "consultores americanos" desembarcaram no país, nos anos 60, já "encontraram um campo arado e adubado para semear suas idéias". Em outro trabalho, o autor procura desmistificar essa "idéia errônea" acerca da modernização do ensino superior brasileiro: a de que ela teria se processado depois das mudanças políticas de 1964, por influência direta dos convênios MEC-Usaid:

> "Quando esses convênios foram integrados, no âmbito do ensino superior, a modernização da universidade já era um objetivo aceito por diversas correntes de opinião, de esquerda e de direita. Assim, quando os assessores norte-americanos vieram, em 1967, para compor a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior, não precisaram de muitos esforços para despertar o consenso que tinha sido produzido, entre os universitários, pelos porta-vozes do desenvolvimentismo" (Cunha, 1989:204).

Para o autor (Cunha, 1988), a influência do modelo americano na modernização do ensino superior no Brasil teve início na década dos 40. O primeiro passo dessa "longa caminhada" foi o Instituto de Tecnológico da Aeronáutica (ITA), criado em 1947. Nos anos 50, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq, 1951) e a "experiência inovadora" representada pela criação da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo na cidade de Ribeirão Preto. Mas o movimento iniciado pelo ITA, de indução da modernização das universidades, teve seu momento mais forte com a criação da Universidade de Brasília, em 1961 (idem, p. 167). Ainda no pré-64, o autor destaca as repercussões que a criação da Universidade de Brasília teve na modernização iniciada na Universidade do Brasil (a ex-Universidade do Rio de Janeiro) e na Universidade do Ceará. A defesa de "um novo modo de organizar o ensino superior do país" também foi encampada nos anos 50 pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). A discussão de temas como introdução dos departamentos e extinção da cátedra vitalícia marcou "um dos grandes momentos do Conselho Federal de Educação (CFE), enquanto formulador de orientação doutrinária" (idem, p. 185). Além disso, a bandeira da reforma universitária também havia sido encampada pela União Nacional dos Estudantes (UNE).

No pós-64, Cunha destaca a influência da modernização da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na gestação da Reforma Universitária. A UFMG

tornou-se a "conexão mineira" da difusão do modelo estrutural da Universidade de Brasília para as outras universidades, e mesmo para a legislação federal.

A segunda grande transformação empreendida pelo governo militar na área educacional foi a Reforma do Ensino de 1° e 2° Grau. Implantada pela Lei n. 5.692, de 11/8/1971, ampliou a obrigatoriedade escolar para as faixas etárias dos sete aos 14 anos, agregando os antigos cursos primário e ginasial num único curso fundamental de oito anos (1° grau). Além disso, instituiu o ensino de 2° grau (antigo Colegial), com duração de três ou quatro anos, com vistas à habilitação profissional de grau médio.

Sua gestação, entre 1964 e 1967, esteve imbricada na formulação da Reforma Universitária. A principal interface entre essas duas reformas era o caráter profissionalizante e terminal do 2° grau. Romanelli (1978:234) destaca que os Relatórios da Comissão Meira Mattos e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária propugnavam por uma reformulação do ensino médio em consonância com a problemática existente na universidade. Como o aspecto mais evidente da crise na Universidade era representado pelo aumento dos chamados "excedentes" dos exames vestibulares, que pressionavam por mais vagas, o viés profissionalizante e terminal do ensino médio se configura ante os membros dessas duas Comissões como uma forma de conter a demanda pelo ensino superior.

1.3 – GESTAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) foi um dos eixos centrais do debate sobre a reestruturação da previdência social ao longo de todo o período 1945-1961. No início dos anos 40, um grupo de "tecnocratas" especialistas em seguro social propusera a unificação administrativa dos IAP em uma única instituição de previdência, conhecida como Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), a padronização da cobertura (plano único de contribuições e benefícios) e a universalização da cobertura (todos os empregados ativos, de 14 anos ou mais).

No final do Estado Novo, Getúlio Vargas assinou o decreto que criou o ISSB. Com a redemocratização, essa medida foi revogada. Entre 1945 e 1960, ocorreram várias tentativas de reunificação, com destaque para os projetos de lei do Deputado Aluízio Alves (1947), o do Presidente Getúlio Vargas (encaminhado no seu segundo governo) e o da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tramitou no Congresso entre 1955 e 1960, transformando-se no Decreto n. 3.807/60. A LOPS uniformizou os regimes previdenciários dos diversos institutos, mas não conseguiu a unificação do sistema.

Entre 1964 e 1967, a unificação dos IAP retornou ao centro da agenda da modernização conservadora. Como se sabe, a reforma da previdência social

resultou na unificação dos IAP, materializada na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em janeiro de 1967.

Todavia, até a criação do INPS, o processo de decisão sobre a reforma previdenciária foi bastante tortuoso. Segundo Cordeiro (1984:53), mediante um "corte brusco", iniciou-se na previdência social um processo de reformulação política que se encaminhou no sentido da unificação dos IAP. As propostas, embora não sendo novas, foram retomadas e paulatinamente se concretizaram, principalmente a partir de 1966, com a criação do INPS. Entretanto, ressalta o autor, essa alternativa foi apenas uma das muitas sugestões e estudos, produtos de inúmeras comissões criadas especificamente para esse fim no pós-64.

Dentre os diversos eventos desse longo percurso, destaca-se, inicialmente, a criação, em 1964, de várias comissões interministeriais com a finalidade de estudar a reformulação do sistema previdenciário e da prestação da assistência médica pelos IAP. Uma das mais importantes, conhecida por "Comissão Paritária", foi instituída pelo Decreto-lei n. 54.067/64 que dispunha sobre a administração transitória dos institutos e a reformulação do sistema geral da previdência social. Segundo Cordeiro (1980:44) "quase todas" as medidas propostas pela Comissão Paritária acabaram por ser implementadas, embora em diferentes épocas, após a unificação.

Outra proposta relevante foi o chamado Plano Sussekind, elaborado pelo Ministério do Trabalho, em julho de 1965. Esse Plano, inspirado no projeto do ISSB (1943), preconizava a universalização da cobertura e a unificação em um novo sistema, a ser operado por um Ministério da Previdência Social. Todavia, o Plano Sussekind encontrou resistências de diversos atores, com destaque para a área econômica do governo. Além de setores como o dos bancários e das companhias de seguro privado, a oposição ao plano surgiu internamente ao próprio governo, mais propriamente "dos planejadores e do ministério das finanças", uma vez que ele se contrapunha aos objetivos da estabilização econômica. Com essas oposições, o Plano Sussekind "foi feito em pedaços, e os tecnocratas tiveram de voltar às suas pranchetas", afirma Malloy (1986:133).

Em dezembro de 1965, o Ministro Sussekind foi substituído por Walter Peracchi Barcelos. Nessa gestão, o foco da reforma deslocou-se do plano global para uma unificação administrativa dos seis IAP existentes.

O impulso que, enfim, viabilizou a unificação ocorreu a partir de meados de 1966, quando o novo Ministro do Trabalho, Nascimento e Silva, instituiu comissão técnica integrada por antigos tecnocratas oriundos do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), intitulada Grupo Diretor do Plano de Ação para a Previdência Social (PAPS). Esse grupo completou sua tarefa em menos de seis meses e, apesar das objeções (dos bancários, por exemplo), os seis IAP foram definitivamente unificados num único INPS.

1.4 – A GESTAÇÃO DO MODELO PRIVATISTA NA SAÚDE

O modelo "médico assistencial privatista" (Luz, 1979) foi hegemônico na política da saúde do pós-64. É importante ressaltar que os interesses empresariais cristalizados em torno desse modelo foram-se consolidando a partir dos anos 50, no âmbito da assistência médica praticada pelos IAP.

Como se sabe, os IAP contratavam os serviços de assistência médica de hospitais, laboratórios e médicos privados. Essa prática impulsionou a constituição de um empresariado privado especializado na área da saúde. A acumulação de capitais desse segmento era garantida pelas demandas de serviços públicos financiados pela arrecadação previdenciária. Observe-se que, entre 1945 e 1964, o gasto com a atenção médica no âmbito dos IAP cresceu de forma expressiva.

Analisando este ponto, Braga e Paula (1981) ressaltam que, a partir da década dos 50, à semelhança do que ocorria em outros países, vai-se consolidando no país uma "avançada organização capitalista no setor" percebida pela integração ampliada entre Estado, empresas de serviços médicos (clínicas e hospitais particulares) e empresas industriais (farmacêutica, de equipamentos e aparatos médicos). A importância econômica desse segmento cresce aceleradamente, mobilizando um volume substancial de recursos e permitindo uma crescente acumulação de capital em seu interior.

Assim, nos anos 50, a dinâmica do setor já envolvia associações entre Estado, empresários nacionais e indústria estrangeira. O Estado desenvolvia ações próprias e financiava o serviço prestado pelo setor privado; o empresário nacional prestava serviços médicos e, secundariamente, produzia insumos (fármacos e equipamentos); a indústria estrangeira produzia fármacos e equipamentos. [5]

No pós-64, todavia, a opção pelo modelo "médico assistencial privatista" não ocorreu de forma linear. Ao contrário, o subperíodo 1964-1967 foi pontilhado por diversas arenas decisórias, em torno das quais essa alternativa foi emergindo lentamente e imbricada com os rumos da reforma previdenciária que, simultaneamente, estavam sendo trilhados.

Nesse sentido, Luz (1979:112) compreende o subperíodo 1964-1967 como uma "etapa intermediária entre duas conjunturas bem-definidas". Na primeira,

[5] Em suma, para os autores: "Quando se dá a entrada do Brasil na etapa de acumulação industrial, ou seja, a formação no interior da economia de um setor de produção de bens de capital inter-relacionado com a diversificação do consumo, dá-se também a constituição capitalista de um setor de atenção à saúde, em que a produção privada de bens e serviços é crescente e aceleradamente financiada pelo Estado, via arrecadação previdenciária. O crescimento deste setor se dá a taxas maiores do que o restante da economia, como decorrência tanto de seu movimento interno, como das pressões sociais a exigirem maior cobertura e universalização do sistema previdenciário" (Braga e Paula, 1981:76).

entre 1960 e 1964, há "uma crise de hegemonia no discurso institucional", expressa na diversidade e divergência dos discursos propostos, mas, sobretudo, "na incapacidade de um deles tornar-se verdadeiramente hegemônico".

Na segunda, entre 1968 e 1974, ao contrário, a opção privatista impõe-se:

"(...) há um discurso único (não homogêneo, fissurado, é verdade) como que pontilhado de silêncios. Um discurso médico-assistencial privatista se impõe progressivamente (...) com recuos provisórios e avanços posteriores consideráveis, através de um conjunto de decretos-lei, de programas. Torna-se discurso de Estado, aparentemente estatista. Este discurso se impõe também através de instituições: o INPS é seu aparelho central, macropoder institucional. O hospital, crescentemente previdenciário, espaço privilegiado de reprodução do saber médico, portanto, paulatinamente hospital universitário, é sua mediação contraditória, seu micropoder institucional" (Luz, 1979:118).[6]

O processamento intraburocrático da reforma na saúde no subperíodo 1964-1967 também se deu a partir da constituição de inúmeras comissões e da elaboração de planos e propostas governamentais, dentre os quais se destacam: o "Plano de Emergência" do IAPI; a "Comissão Paritária"; a Comissão Especial coordenada pelo Ministro da Saúde, Raimundo de Brito; a Comissão Especial Interministerial, presidida por Tomás Russel Raposo de Almeida; e, finalmente, o Plano de Ação para a Previdência Social (Paps), já referido, que resultou na criação do INPS (Luz, 1979; Cordeiro, 1984; Donnangelo, 1975).

1.5 – A GESTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

Antes de 1964, a política habitacional não contava com espaços institucionais e financeiros significativos no interior do aparelho estatal . Apesar disso, essa questão está presente na cena política desde o final dos anos 30, no contexto das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) e dos IAP. Posteriormente, em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado a prover habitação para a população de baixo poder aquisitivo, não-associada aos IAP (Andrade e Azevedo, 1981; Melo, 1991).

Os germes da política habitacional implementada no pós-64 também estavam presentes no pré-64. Dentre as inúmeras iniciativas nesse sentido,

---

[6] Partindo da análise de Luz, Cordeiro (1984:56) salienta que: "O período 1964-67 poderia ser caracterizado como o da montagem autoritária de um projeto 'estatizante-privatista', marcado pelo discurso da 'modernização e racionalização administrativas', da 'produtividade' e da 'descentralização' (da execução das ações) importadas da prática ideológica do planejamento econômico" (...) "Essa conjuntura assinalaria, na reestruturação do aparelho previdenciário, a consolidação de um grupo da tecnocracia oriunda do IAPI que participara de sua criação e de praticamente todas as comissões e grupos de trabalho que examinaram reformulações da previdência social. Esta conjuntura consolidaria ainda os 'anéis burocráticos' que entrelaçariam, às vezes de forma contraditória, entidades 'civis' tais como a Associação Médica Brasileira e filiadas, a Federação Brasileira de Medicina de Grupo com segmentos do aparelho burocrático previdenciário".

destacam-se as propostas de criação do Banco Hipotecário (1953) e do Instituto Brasileiro de Habitação (1961). Essas propostas não foram viabilizadas por injunções de ordem política e por limitações do sistema financeiro nacional à época.

No início dos anos 60, com o agravamento da crise urbana e social decorrente das migrações do campo para a cidade, intensifica-se a problematização da questão habitacional. Nesse contexto, sua importância foi ampliada na agenda estatal. Como argumenta Soibelmann (1978:43), a explicitação dessa questão nessa fase caracterizava-se pelo aparecimento de um enfoque mais nacional ao problema, além do destaque dado ao aspecto financeiro para a solução da questão.

A área da habitação foi uma das primeiras em que o Estado interveio no imediato pós-64. Em agosto de 1964, foram instituídos: a Política Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfau). Além disso, foram plantadas as bases de um embrionário sistema de financiamento, coordenado pelo BNH, como agência central, e integrado por órgãos estatais e de economia mista, fundações, cooperativas mútuas e outras formas de associação para construção e aquisição de residências.

Posteriormente, foram adotadas várias medidas normativas, dentre as quais se destacam: a definição da política nacional de cooperativismo, cujas instituições atuariam na faixa do "mercado econômico"; a autorização para o funcionamento das Associações de Poupança e Empréstimo, que atuariam na faixa de "mercado médio"; a regulamentação das condições de operação das Companhias Habitacionais (Cohabs), que atuariam no "mercado popular"; e a criação e a regulamentação do Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias (Coophab) (Almeida e Chautard, 1976).

Nessa fase inicial, a política nacional de habitação contou com base financeira *extremamente limitada e fragmentada*, muito longe ainda da configuração definitiva que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) teria, a partir de 1968.[7] Na verdade, a gestação dos mecanismos de financiamento da política habitacional estava subordinada à reforma do sistema financeiro nacional, em curso. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) só começaria a assumir sua

[7] As fontes de financiamento previstas eram: crédito especial aberto pelo Ministério da Fazenda para a integralização do capital do BNH; contribuições compulsórias de 1% sobre a folha de salário das empresas (abolidas pela lei que criou o FGTS); contribuição compulsória dos IAP (não-inferior a 20% do orçamento de aplicações líquidas); percentual dos depósitos recebidos pela Caixa Econômica Federal; captação de recursos no mercado interno, através da colocação de Letras Imobiliárias emitidas pelo BNH; aplicação compulsória pelo Sesi/Sesc de 20% de suas receitas em Letras Imobiliárias (suspensa a partir de 1966); recolhimento anual, sob a forma de subscrição de Letras Imobiliárias, de 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de habitações.

configuração definitiva a partir de 1967, após a instituição do FGTS, da correção monetária, da Caderneta de Poupança e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).[8]

1.6 – A GESTAÇÃO DO PLANASA

O saneamento básico sempre foi responsabilidade constitucional dos municípios. Até meados dos anos 60, esses serviços eram prestados, preponderantemente, pelos governos municipais. A iniciativa privada, mediante contratos de concessão, também comandou a implantação dos serviços de água e esgotos em algumas cidades do país. Mas, até o final da década dos 60, em síntese, não havia um modelo institucional e financeiro capaz de dar conta da magnitude dos problemas existentes no setor.[9]

---

[8] A passagem seguinte, extraída do Relatório de Atividades do BNH de 1967 (Ministério do Interior, 1968:5) é bastante ilustrativa do momento de transição, do modelo inicial, ainda embrionário, para o SFH: "Seria imprudente esperar resultados ainda mais expressivos na atual fase de montagem do sistema e do início de captação de recursos em maior escala. A montagem de todo o Sistema Financeiro, embora se desenvolva aceleradamente, ainda não terminou. A autorização para funcionamento das Sociedades de Crédito Imobiliário pelo Banco Central, iniciada em meados de 1966, só se consumou no primeiro trimestre deste ano. A aprovação do esquema de Associações de Poupança e Empréstimo, pelo Conselho Monetário Nacional, se deu no segundo trimestre deste ano. A utilização da rede bancária ainda não pode ser feita de forma ampla. Assim, a distribuição dos recursos captados sofreu e ainda sofre a carência de agentes experientes e eficientes. Por sua vez, os investimentos em habitação têm um prazo de maturação que varia de 6 a 24 meses, dependendo do tipo de unidade habitacional. Isso, sem contar com os atrasos provocados pela terrível burocracia municipal e cartorial. Por outro lado, os recursos inicialmente disponíveis pelo BNH eram absolutamente insuficientes para a magnitude do problema. A utilização de recursos do FGTS veio, sem dúvida, melhorar substancialmente as perspectivas para equacionamento do problema (habitacional), porém, nem mesmo essa massa de recursos que a muitos parece exagerada, permitirá um ataque ao problema em escala desejável. À poupança privada continuara a caber a parcela maior na solução do problema".

[9] A regulação do setor em âmbito nacional começa a ocorrer a partir da década dos 30. Uma das primeiras medidas nesse sentido foi o Código das Águas. Em 1940, foi criado o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) voltado para intervenção do governo federal em escala nacional. Em 1942, foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), vinculado ao Ministério da Saúde, fruto de convênio de cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos da América, motivado pelos interesses americanos decorrentes da II Guerra Mundial. O objetivo inicial do Sesp era desenvolver atividades de saneamento e saúde para proteger as populações da Amazônia que produziam matérias-primas necessárias à guerra (borracha, mica e cristal de rocha). Após a guerra, o Sesp estendeu seus serviços a outras regiões do país. Devido à aproximação com os Estados Unidos, entre 1943 e 1950 muitos engenheiros obtiveram bolsas para cursos de especialização em engenharia sanitária na América. Esses profissionais tiveram participação na organização, em 1945, da Seção Brasileira da Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (Aidis). Na década dos 60, começa a haver maior preocupação das instituições internacionais de fomento com essa questão. Em 1961, por exemplo, a "Carta de Punta del Este" fixa metas de saneamento para os países da América Latina. Nessa época, o Brasil ocupava o penúltimo lugar na região em termos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (apenas 45% da população urbana atendida com água e 24% com esgotos). No início dos anos 60, surgiram vários fundos de financiamento com recursos tributários da União e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 1966, o BID fez um empréstimo ao Brasil para a construção, pelo Sesp, de 91 sistemas de abastecimento de água em 14 estados brasileiros. Nos anos 60, alguns governos estaduais ampliam sua intervenção, especialmente nas regiões metropolitanas, criando autarquias

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) foi institucionalizada em 1971. O período 1964-1967 corresponde, portanto, à fase inicial de sua concepção.

As primeiras intenções do governo federal, de posicionar-se ante a questão, apareceram no imediato pós-64 (Almeida, 1977). O Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg, 1964-1966) explicitava, pela primeira vez, a preocupação do governo federal em intervir no setor. As metas do Paeg eram atender, com abastecimento de água, 70% da população urbana em 1970 (ou 32,2 milhões de habitantes; até então, eram atendidos 14,2 milhões de habitantes) e estender a rede de coleta de esgoto para aproximadamente 30% da população urbana prevista em 1973 (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1965, apud, Almeida, 1977:7).

Posteriormente, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) realizou um amplo diagnóstico e fixou as metas de "expandir o abastecimento de água de 40% para 66% da população urbana, entre 1967 e 1976; e, no mesmo período, elevar para 61% o percentual de atendimento da população urbana beneficiada por sistemas de esgoto sanitário" (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1966, apud Almeida, 1977:8).

Esses aspectos foram aprofundados no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-1970). Nesse plano são explicitados alguns dos traços estruturais do futuro Planasa. As recomendações do PED apontam na direção da centralização político-institucional e da montagem de mecanismos de financiamento auto-sustentados e autônomos em relação ao orçamento fiscal.[10]

---

especializadas no setor. Em São Paulo, por exemplo, foi criado um conjunto de autarquias e empresas paralelas à administração direta, como a Comasp; a Sanesp; a Saec; a Fesb; a Cetesb etc.

[10] Nesse sentido, o PED explicita as seguintes diretrizes: "Promover o planejamento e a coordenação dos programas de saneamento; concentrar recursos em programas e projetos prioritários, dentro de uma escala de valores a ser estabelecida pelo órgão nacional de planejamento e coordenação do programa; substituir o sistema de consignação de recurso orçamentário a fundo perdido; isto implicará a criação de um mecanismo ao qual será atribuído o financiamento dos projetos de saneamento, para futura amortização pelas comunidades beneficiadas; instituir sistema de captação de recursos próprios (não-orçamentários) para estímulo dos programas de saneamento (notadamente no que concerne ao abastecimento de água e esgoto)" (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967:105, apud Almeida, 1977:9).

Em concordância com essas diretrizes, o PED também propunha: "Instituir o Conselho Nacional de Saneamento, em substituição ao Conselho Nacional de Saneamento Básico, como órgão de coordenação, planejamento e controle da política nacional; instituir um Fundo Nacional de Saneamento, que reunirá recursos nacionais e internacionais destinados a financiar programas de abastecimento de água e esgotos, para aplicação subordinada a critérios mais racionais, e em condições mais realistas de economicidade (com exigência, por exemplo, de reposição pelas populações atendidas); criar um Fundo de Reinvestimento, vinculado ou integrante do Fundo Nacional de Saneamento e formado, possivelmente, por uma taxa ou sobre tarifa a ser cobrada dos usuários dos serviços públicos de água e esgoto (formação de recursos próprios para desenvolvimento auto-suficiente, no futuro, do Programa Nacional de Saneamento)" (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967:105, apud Almeida, 1977:9).

Em termos concretos, o Ministério do Interior instituiu, em 1965, o Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água. Também nesse ano, foi criado o Grupo Executivo de Financiamento, para gerir o Fundo Nacional de Financiamento de Água. Em 1967, foi instituído, nos moldes propostos pelo PED, o Fundo de Financiamento para o Saneamento (Fisane), cuja gestão foi atribuída ao BNH, que a partir de então passou a conduzir os destinos da política de saneamento em fase de gestação. Em 1967, o BNH criou o Programa de Financiamento para Saneamento (Finasa) e, em fevereiro de 1968, passou a estimular a formação de fundos regionais que deram origem aos Fundos de Água e Esgoto (FAE), integralizados com recursos dos governos estaduais. Nesse mesmo ano, o BNH instituiu, no âmbito do Finasa, o subprograma Refinag, destinado ao financiamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água. No ano seguinte, foi aprovado o Refinesg, para financiar a implantação ou melhoria dos sistemas de esgotos sanitários.

Tendo como base esses programas de financiamento, em 1968 foi instituído o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), administrado pelo BNH. Com isso, estavam pavimentados os caminhos do Planasa, consolidado na etapa seguinte.

1.7 – A GESTAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO

O seguro-desemprego está previsto na Constituição da República desde 1946. O art. 157 contempla a "assistência aos desempregados" como instrumento voltado para a "melhoria da condição dos trabalhadores", que deve ser obedecido pela legislação do trabalho e da previdência social. Todavia, não chegou a ser implantado nesta etapa.

O regime militar instalado em 1964 também deu atenção apenas formal ao tema. A Constituição de 1967 (art. 158) e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 165), incluem o seguro-desemprego como um dos direitos a serem assegurados pela Previdência Social. A Emenda Constitucional de 1969 especifica inclusive o financiamento do programa "mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado", fontes tradicionais de financiamento do sistema previdenciário.

A primeira legislação ordinária voltada para o setor foi a Lei n. 4.923, de 28/12/1965, cujo art. 5º autoriza o Poder Executivo a instituir "um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrarem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa".

Essa assistência consistia em benefício monetário "não excedente a 80% do salário mínimo local, pago durante o prazo máximo de seis meses". Esse

benefício não poderia ser pago ao trabalhador que tivesse outra renda e seria cancelado pela recusa do desempregado em aceitar outro emprego. A lei previa o registro do desempregado em órgão competente, para o recebimento do auxílio.

Para financiar o plano, a Lei n. 4.923/65 instituiu o Fundo de Assistência ao Desemprego (FAD), integralizado por duas fontes de recursos: a) a contribuição dos empregadores, na base de 1% da folha de pagamento das empresas; e b) dois terços da conta "Emprego e Salário" do Ministério do Trabalho (prevista na Lei n. 4.589/64), composta da parcela de 20% da contribuição sindical apropriada pela União (prevista no Decreto-lei n. 2.377/40).

Na avaliação de Chahad (1986:235), essa legislação, embora limitada, aproximava-se da experiência adotada por diversos países, pelo menos como uma forma inicial de combater o problema. O autor sublinha que essa parece ter sido a visão dos legisladores que elaboraram a Lei n. 4.923/65, que anteviram a "necessidade de uma futura evolução da legislação", no sentido da implantação de um sistema mais abrangente.

Observe-se que o art. 12 da referida Lei previa que dentro de 30 (trinta) dias da sua publicação, *seria constituída uma comissão de estudo do seguro-desemprego* com 3 (três) representantes dos trabalhadores, 3 (três) dos empregadores, indicados em conjunto pelas confederações nacionais respectivas, e 3 (três) do Poder Executivo, cada qual com direito a um voto, sob a presidência do Diretor Geral do Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO), para *elaborar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, improrrogáveis, o anteprojeto de lei do seguro-desemprego.*

Na prática, no entanto, o projeto do auxílio-desemprego não teve eficácia real, sendo paulatinamente minado pelos instrumentos legais instituídos a partir de 1968, como mostrarei a seguir.

1.8 – A GESTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Antes do golpe de 1964, a questão da reforma agrária era uma das principais bandeiras de luta da esquerda. No início dos anos 60, no contexto das "reformas de base", essas forças políticas ensejaram várias tentativas de alterar o texto constitucional, visando a introduzir inovações capazes de superar obstáculos legais que inviabilizavam a implantação da reforma agrária. Essas iniciativas foram vigorosamente rechaçadas pelas elites (Tapia, 1986).

Todavia, no imediato pós-64, o regime militar acolheu, no plano jurídico, algumas das principais teses e propostas de revisão constitucional defendidas pela esquerda. Em novembro de 1964, o governo Castelo Branco editou a Emenda Constitucional n.10, que incorporou o *instrumento da desapropriação da propriedade rural por "interesse social"* (art. 4º, alterando o parágrafo 16 do art. 141 da Constituição de 1946) e a possibilidade da *desapropriação das*

propriedades rurais mediante pagamento de indenização, não apenas em dinheiro, como previa a Constituição de 1946, mas também "*em títulos especiais da dívida pública,* com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais e sucessivas" (art. 5°, parágrafos 1° e 4°, alterando o art. 147 da Constituição Federal).

A "desapropriação por interesse social" e a substituição do pagamento da "prévia indenização em dinheiro", como estabelecido na Constituição de 1946, por títulos da dívida pública, "resgatáveis em prazo de vinte anos em parcelas anuais iguais e sucessivas, de valores nominais fixados por ato do Poder Executivo", eram, precisamente, o cerne do anteprojeto e da mensagem encaminhados pelo Presidente João Goulart ao Congresso Nacional em 1963, alvos da reação da direita, entrincheirada em torno da "defesa da Constituição".

Outra medida de grande importância, também adotada no primeiro ano do regime militar, foi a promulgação do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30/11/1964), que introduz novos e inegáveis avanços formais.[11] Outra inovação jurídica foi introduzida pelo Ato Institucional n. 9, de 25/4/1969, editado com base na consideração, destacada no preâmbulo, de que a execução da Reforma Agrária "reclama instrumentos hábeis que implicam alterações de ordem constitucional".

Além de reafirmar o poder exclusivo da União para promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento com títulos públicos, o Ato inova ao prenunciar o estabelecimento de parâmetros mais objetivos para mensurar a "justa" indenização das terras desapropriadas, que seria fixada "segundo os critérios que a lei estabelecer". Na mesma data, foi publicado o Decreto-lei n. 554, que define como critério, na ausência de acordo entre as partes, "o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR)" (art. 3° do Decreto-lei n. 554, de 25/4/1969).

O Decreto-lei também estabelece o rito sumário para as desapropriações por Interesse Social para fins de Reforma Agrária. Posteriormente, essas mudanças jurídicas foram acolhidas pelo art. 160 da Emenda Constitucional n. 1, de 17/10/1969.

Assim, no final dos anos 60, o país parecia dispor de instrumental jurídico suficiente para implementar a reforma agrária. Entretanto, a opção dos governos militares foi relegar essa base legal ao segundo plano. Como mostrarei adiante, a questão da reforma agrária foi arquivada e desfigurada, a partir de 1968.

---

[11] Gomes da Silva (1987:43), por exemplo, considera-o como "a primeira lei brasileira de Reforma Agrária", um instrumento "novidadeiro, em meio ao mundo conservador em que foi gestado".

2 – A MODERNIZAÇÃO EM MARCHA (1968-1973)

O segundo momento da estratégia implementada pelo regime militar na política social corresponde ao período entre 1968 e 1973. Nessa fase, a modernização conservadora é colocada em marcha, sendo que os ensaios que vinham sendo traçados na etapa anterior adquirem, agora, contornos nítidos em torno de opções que se tornam hegemônicas.

Nessa quadra, o financiamento do gasto social baseado em fontes auto-sustentadas e nas contribuições sociais foi consolidado como paradigma da atuação do governo nesse campo. A centralização do processo decisório difundiu-se para todos os setores. A permeabilidade do espaço público aos interesses particulares foi ao paroxismo, materializada na montagem de diversas alianças no interior do Estado. Como conseqüência, o caráter excludente da política social também atingiu níveis sem precedentes.

Os marcos econômicos e políticos mais amplos que condicionaram os rumos da reforma conservadora implementada nesta fase foram o "milagre econômico" e o recrudescimento do autoritarismo – uma combinação funesta.

Entre 1968 e 1973, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a taxas anuais acima de 10%. Esse desempenho foi impulsionado pela maior disponibilidade de linhas de financiamento externo, numa conjuntura internacional de elevada liquidez e de taxas de juros baixas, e pela expansão do crédito ao consumidor, o que estimulou os setores de bens duráveis de consumo e da construção civil, que, por sua vez, produziram efeitos multiplicadores no conjunto da economia (Tavares, 1998).

Além disso, a despeito do "arrocho" dos salários, a massa salarial do mercado de trabalho formal urbano cresceu, dada a elevação do emprego, fruto da alta capacidade do sistema industrial brasileiro para incorporar a mão-de-obra que migrava do campo.

A expansão econômica foi decisiva para consolidar o padrão regressivo de financiamento do gasto social que vinha sendo delineado desde a fase anterior. Como mostrei, esse paradigma de financiamento era sensível aos ciclos econômicos, na medida em que se baseava nas contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários do mercado formal urbano.

Assim, entre 1968 e 1973, configurou-se uma interface virtuosa entre a política econômica e determinadas alternativas de reforma da política social (que estavam em fase de gestação desde 1964), que preconizavam a utilização das contribuições sociais como base de financiamento. O crescimento da massa salarial potencializou essas fontes de financiamento, fato decisivo para que tais opções se tornassem hegemônicas.

O recrudescimento do autoritarismo também teve influência marcante na reforma social conservadora. Martins e Cruz (1983) ressaltam que, na fase inicial do golpe de 64, a despeito das intervenções arbitrárias, da repressão generalizada, dos expurgos políticos etc., a ditadura que se instalava era "comparativamente branda". A Constituição de 1946 foi mantida, o calendário eleitoral não foi alterado, o Congresso Nacional permaneceu em funcionamento e o primeiro ato institucional foi editado "sem numeração (não se cogitava uma série)" e estaria automaticamente revogado em menos de dois anos expirando juntamente com o mandato presidencial de João Goulart (31/1/1966). Situação distinta verifica-se entre dezembro de 1968 e março de 1974, quando o autoritarismo recrudesceu.[12]

A seguir, sublinham-se algumas indicações sobre as especificidades setoriais da modernização conservadora em marcha entre 1968 e 1973.

2.1 – UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DO MODELO PRIVATISTA NA SAÚDE

A unificação da previdência social consolidou-se nessa fase; a criação do INPS (1967) foi o passo inicial dessa consolidação.

A insuficiência das bases financeiras da previdência social, fator determinante da crise no pré-64, pôde ser superada entre 1968 e 1974 em virtude do crescimento econômico. O Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano, sensível aos ciclos econômicos, expandiu-se de forma substancial. O desempenho do FPAS foi o maior aliado dos interesses que preconizavam a unificação da previdência e a adoção da assistência médica previdenciária.

Essa performance permitiu que os militares dessem respostas a determinadas questões problematizadas antes de 1964. No caso da previdência social, foi possível incorporar, mesmo que precariamente, segmentos excluídos até então. Em 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), financiado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural),

[12] Segundo Martins e Cruz (1983:36): "Nessa fase, o regime mudara de novo e, desta vez, para bastante pior. Passara a ser o que nunca dantes havia sido. As oposições que tanto tinham falado de ditadura viam-se agora diante de uma ditadura com D maiúsculo. Para começar, o novo instrumento de poder por meio do qual se institucionalizava o arbítrio (AI-5) não tinha data prefixada para deixar de existir. Simplesmente abolia, por prazo indeterminado, os limites constitucionais antepostos à ação governamental. Daí para diante, o presidente passava a ter à sua disposição arsenal de poderes excepcionais, ficando autorizado a: decretar recesso do Congresso; decretar intervenções em estados e municípios; cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos de qualquer cidadão; remover, aposentar ou reformar quaisquer titulares de cargos públicos; decretar estado de sítio e fixar seu prazo de duração; decretar o confisco de bens; suspender garantias constitucionais, referentes à liberdade de reunião e associação; estabelecer a censura da imprensa, da correspondência, das telecomunicações e das diversões públicas". O AI-5, no entanto, "assinalara apenas o começo da mudança do regime". Posteriormente, novos instrumentos foram sendo criados para ampliar o "conjunto de poderes autocráticos do Estado."

que incluiu trabalhadores rurais e seus dependentes entre os beneficiários da previdência social. Em 1972, foi aberta a possibilidade de incorporar, mediante contribuição, os trabalhadores autônomos, incluindo-se as empregadas domésticas.

Na política de saúde, o modelo "médico-assistencial privatista" passou a ser a opção hegemônica a partir de 1968. Sua gestão ficou a cargo do recém criado INPS, com financiamento pelo FPAS. Em grande medida, o impulso decisivo para a consolidação dessa opção também foi dado pela existência do FPAS e por sua performance positiva no crescimento econômico.

Assim, dentre as opções em jogo no período anterior, prevaleceu a tese defendida pelos interesses privados e burocráticos ligados ao segmento da assistência médica previdenciária. A opção pela saúde pública, a cargo do Ministério da Saúde, financiada com recursos do Tesouro Nacional, foi derrotada.

2.2 – A IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

No setor da educação, essa etapa é marcada pela implantação da Reforma Universitária e da Reforma do Ensino de 1° e 2° Grau, cuja formulação vinha sendo ensaiada entre 1964 e 1967, como mencionei.

A Reforma Universitária materializou-se por um conjunto de medidas, sendo a mais importante a Lei n. 5.540/68, sancionada quinze dias antes do AI-5. Os rumos e a velocidade na sua implementação parecem ter sido influenciados pela intensificação do protesto estudantil a partir de 1967 (Germano, 1992:132).

Nesse contexto, em 2/7/1968, foi instituído pelo Presidente da República o Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), com o objetivo de estudar a reforma da universidade brasileira, "visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país". Em apenas trinta dias, o GTRU apresentou sua proposta de reforma. O Congresso Nacional, apreciando a matéria em caráter de urgência, aprovou-a "sem nenhuma mudança substancial" (Saviane, 1988).

Romanelli (1978:226-227) destaca que a Lei n. 5.540/68, a mais importante das peças que institucionalizaram a reforma do ensino superior, foi acompanhada por um conjunto de medidas adicionais adotadas entre outubro e dezembro de 1968, que tinham um duplo objetivo. Primeiro, visavam a acelerar a implantação das reformas nas estruturas.[13] Segundo, visavam a conter o movimento estudantil.[14]

---

[13] Nesse caso destacam-se: o Decreto n. 63.341, de 1/10/1968, que estabeleceu os critérios ditos racionais para a expansão do ensino superior, exigindo que a expansão fosse evitada nas áreas já saturadas e que as unidades de ensino destinadas à formação de pessoal para essas áreas pudessem ser transformadas em escolas voltadas

Imbricada com a Reforma Universitária, a segunda medida estrutural implementada nesta fase foi a Reforma do Ensino de 1° e 2° Grau (Lei n. 5.692, 11/8/1971). Um dos seus princípios norteadores foi o da profissionalização do ensino de 2° grau, compreendida como mecanismo de contenção da demanda pelo ensino superior, principal foco do protesto estudantil. Esse viés de profissionalização e terminalidade do ensino do 2° grau foi criticado por especialistas (Cunha e Góes, 1985; Salm, 1980).

2.3 – A CONSOLIDAÇÃO DO SFH

O principal aspecto da consolidação da política habitacional do regime militar nesta fase foi a conclusão da montagem do SFH, que estava sendo concebido no âmbito da Reforma do Sistema Financeiro Nacional. Com a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a criação da Caderneta de Poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), completou-se a construção dos instrumentos financeiros e institucionais do SFH.

Também nesse caso, o processo de institucionalização foi decisivamente impulsionado pelo ciclo expansivo iniciado em 1968. Durante o "milagre", os recursos do FGTS, sensíveis ao comportamento da massa salarial, e das cadernetas de poupança, apresentaram notável desempenho.

Outra manifestação da reforma em marcha foi a transformação do BNH em "banco de segunda linha", deixando de atuar como autarquia e assumindo a natureza jurídica de empresa pública. Os agentes financeiros passaram a ter responsabilidades contratuais diretas com os mutuários. Essa medida também facilitou o início da atuação do BNH na área de desenvolvimento urbano (Souza 1974).

Outro fato relevante foi a guinada do BNH para "aplicações" mais rentáveis que a moradia popular. A partir de 1968, o órgão passou a privilegiar as famílias de renda mais elevada. No subperíodo anterior, o governo já havia reconhecido a incompatibilidade do SFH com a produção de moradias para pobres.[15] A partir de

---

para as carreiras nas quais houvesse déficit de profissionais; a Lei n. 5.537, de 21/11/1968, que criou o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, complementado pelo Decreto-lei n. 872, de 15/9/1969; o Decreto-lei n. 405, de 31/12/1968, que fixou as normas para o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior; posteriormente, o Decreto n. 68.908, de 13/7/1971, que dispõe sobre o vestibular.

[14] Nesse caso, a autora enfatiza que as medidas para conter a mobilização estudantil foram intensificadas com a publicação, em 13/12/1968, do Ato Institucional n. 5 e aplicaram-se, especificamente ao sistema educacional, mediante o Decreto-lei n. 477, de 26/2/1969, e sua regulamentação, pelas Portarias ministeriais n. 149-A e n. 3.524.

[15] Segundo Almeida e Chautard (1976:22): "Estudos realizados em 1966 e 1967 para a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, já mostravam a impossibilidade de implementação dos programas de habitações populares com base nos recursos do Fundo de Garantia. Enfatizavam, então, a

1968, materializa-se o direcionamento do BNH rumo às famílias de média e alta renda, base de legitimação política do regime autoritário. Portanto, já no final da década dos 60, acabou-se, para os pobres, o "sonho da casa própria".

As camadas de maior renda puderam sonhar um pouco mais. A fórmula engenhosa encontrada pelo regime militar para manter essas esperanças foi adotar uma recorrente "política de remendos" (Soibelman, 1978), que ampliava os subsídios e as concessões nos financiamentos da casa própria. Foram vários os expedientes utilizados entre 1968 e 1973 para viabilizar o acesso e a permanência dos mutuários no sistema.[16]

A contrapartida desses remendos foi o desequilíbrio estrutural do SFH, que emergiu com vigor, no início dos anos 80, quando veio à tona o chamado "rombo" do Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS), que totalizava dívidas estimadas à época em cerca de US$ 40 milhões, que deverão ser pagas por diversas gerações de brasileiros até, pelo menos, 2010.

2.4 – A CONSOLIDAÇÃO DO PLANASA E SFS

No caso da política de saneamento, nesta fase, assistiu-se à consolidação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e do Plano Nacional de Saneamento

necessidade de criar-se, para tanto, o Fundo de Assistência Habitacional, conforme previa a Lei n. 4.380, de 21/8/1964. A preservação de um ritmo adequado de capitalização do FGTS e o baixo poder aquisitivo das famílias mais necessitadas de melhorias habitacionais já eram fatores que se tinha em conta e que motivaram as recomendações. Embora seja a fonte de recursos de menor custo para o BNH, a necessária capitalização do FGTS não permite financiamentos em condições muito subsidiadas. Mesmo discriminando prazos e taxas de juros de acordo com a renda familiar, tais recursos não permitem ao Banco fazer empréstimos cujas prestações estejam ao alcance das camadas mais pobres da nossa população".

[16] Dentre as medidas adotadas nesta etapa, destacam-se (Souza, 1974; Azevedo, 1975; Almeida e Chautard, 1976): a) a introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) (1969), que estabelecia regras para a correção monetária das prestações de todos os mutuários. Em relação ao Plano de Correção Monetária (PCM), então vigente, o PES introduz quatro excepcionais vantagens aos mutuários: i) substituição do indexador do reajuste das prestações da UPC para salário mínimo; ii) fixação do valor do financiamento dos mutuários em um número fixo e invariável de prestações mensais expressas em salários mínimos; iii) transferência da responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos contratados, para o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS); iv) ampliação do prazo de reajuste da prestação, de trimestral para anual; b) a introdução de mudanças no sistema de amortização dos financiamentos, visando a desonerar as prestações nas fases iniciais de quitação dos contratos. O Sistema de Amortizações Constantes (SAC) foi introduzido como alternativa ao Sistema Francês de Amortização (Tabela Price); c) a ampliação da periodicidade da capitalização do FGTS, de trimestral para anual (a correção voltou a ser trimestral em 1976); d) a redução, de 6% para 3% ao ano, da taxa de juros que remunera o FGTS; com essa alteração, visando a reduzir o custo financeiro dos financiamentos habitacionais, a condição de optante do FGTS "se tornou financeiramente menos vantajosa, em razão daquela mesma discrepância entre o saldo que seria acumulado e a indenização prevista na CLT" (Almeida e Chataud, 1976:10); e) a ampliação dos prazos de pagamento dos empréstimos habitacionais, para todas as classes de renda; f) a autorização para usar o saldo individual do FGTS para abater parcela das prestações mensais ou para amortizar a dívida já contraída; g) a redução das taxas de juro dos empréstimos habitacionais para a baixa renda, em 1969, e para todas as faixas, em 1971; e h) o abatimento, no imposto de renda das pessoas físicas, do montante de juros pagos no ano-base e referente a empréstimo contraído junto ao SFH.

(Planasa). O Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) foi instituído pela Portaria n. 273/68 do Ministério do Interior e regulamentado pela Resolução n. 20/68 do Conselho de Administração do BNH. Posteriormente, o Decreto presidencial n. 2.949/69 consolidou esse mecanismo financeiro. O Planasa foi instituído em 1971.

Esse processo foi revigorado a partir de 1968, quando o BNH foi "convocado pelo Ministério do Interior" para definir os rumos da intervenção no setor. Para os burocratas do Ministério do Interior, a contribuição do órgão, "embora modesta", foi decisiva.[17]

2.5 – O ABANDONO DO SEGURO-DESEMPREGO

O ímpeto inicial de implantar um programa de seguro-desemprego foi refreado a partir de 1966. Uma série de dispositivos editados posteriormente aponta para o arrefecimento dos ensaios empreendidos no biênio 1964-1965. Nem mesmo a mencionada comissão prevista na Lei n. 4.923/65 chegou a ser constituída (como já vimos, essa comissão teria a incumbência de elaborar, no prazo de 120 dias, "improrrogáveis", o anteprojeto de lei do seguro-desemprego).

Com relação ao Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), assistiu-se a processo semelhante de esvaziamento. Apenas em 1966, foram baixadas duas medidas que praticamente desfiguraram a intenção original de instituí-lo. O Decreto n. 58.155 (de 5/4/1966), restringiu a utilização do FAD aos trabalhadores despedidos de empresas que passavam por dificuldades financeiras (falência ou fechamento total ou parcial). A Portaria n. 368 (de 19/5/1966), autorizou a concessão e o pagamento de assistência ao desempregado apenas em caso de dispensa pela mesma empresa de mais de cinqüenta empregados. Além disso,

---

[17] Em discurso auto-apologético, os burocratas do BNH afirmam: "O Planasa foi imaginado, estudado e montado pela equipe do Banco Nacional de Habitação, atendendo à convocação do Ministério do Interior, responsável legal pela equação do problema de saneamento básico no país. A equipe do Banco Nacional de Habitação espera ter prestado um serviço, embora modesto, ao país e às autoridades que têm a responsabilidade de dirigi-lo" (Ministério do Interior, 1971:II). Para justificar a ampliação da atuação do BNH na área de saneamento, os mesmos burocratas sublinham uma infinidade de virtudes: "É um órgão pujante com um montante de capital e reserva, hoje, da ordem de Cr$600 milhões, e um ativo de Cr$56 bilhões, ocupando a invejável posição de 2° Banco do país; seus métodos de atuação, provados, no campo da habitação, onde já atinge a marca de 600 mil habitações financiadas em apenas cinco anos, são modernos e dinâmicos, atuando de forma descentralizada e cobrindo todo o território nacional; o problema de saneamento básico (água e esgoto) é responsável por grande e respeitável parcela do déficit habitacional, sendo sua atuação, neste setor, complemento indispensável ao atendimento das metas habitacionais do BNH; dispõe de um processo que lhe permite eliminar a ação corrosiva da inflação e seus efeitos nocivos. Sua aplicabilidade e eficiência estão testadas. Trata-se da correção monetária. Nos financiamentos concedidos pelo BNH, as prestações amortizadas sofrem reajustamentos periódicos no seu valor nominal, de molde a assegurar inalterabilidade em termos reais" (Ministério do Interior, 1969:II). Posteriormente, outro documento oficial retomou este exercício de auto-apologia: "A nossa experiência em diversos campos vem, felizmente, atingindo resultados surpreendentes, fazendo com que a conscientização da necessidade, a rentabilidade e os métodos de planejamento ganhem áreas cada vez maiores nos planos político, administrativo e empresarial" (Ministério do Interior, 1969:10).

foram instituídas normas burocráticas como barreiras adicionais ao acesso, com destaque para a seleção pelo sindicato do desempregado apto a receber o auxílio e o limite do número máximo de concessões mensais.

Todavia, o desfecho final desse esvaziamento foi consumado com a criação do FGTS, em 1966. A contribuição dos empregadores ao FAD foi parcialmente extinta e incorporada ao novo fundo. Além disso, o FGTS flexibilizou a dispensa de funcionários, reduzindo as responsabilidades sociais do empregador. Embora tenha-se tentado atribuir ao FGTS uma conotação de "fundo de desemprego", muitos autores advertem que ele não deve ser confundido com o mecanismo do seguro-desemprego solidificado na experiência internacional.[18]

Em 1968, os recursos que se mantiveram vinculados ao FAD passaram a ser utilizados para outras finalidades, como o financiamento de bolsas de estudos para o pagamento de anuidades de estabelecimentos superiores privados (Lei n. 5.392, de 23/02/1968).

Em meados dos anos 70, as possibilidades de utilização do FAD, desfigurando-se os propósitos iniciais, foram novamente ampliadas (Lei n. 6.181/74 e Decreto n. 78.339/76). Ele passou a financiar uma série de programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho (programas de treinamento e aperfeiçoamento de mão-de-obra; colocação de trabalhadores, segurança e higiene do trabalho; valorização da ação sindical; cadastramento e orientação profissional de imigrantes; execução de políticas de salários; e programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador etc.).

Dessa forma, longe de constituírem um programa eficaz de proteção ao desemprego, os instrumentos oficiais criados no âmbito do Ministério do Trabalho tornaram-se inteiramente inócuos, se se consideram as finalidades originais a que se propunham.[19]

---

[18] Para Chahad (1986:241), "o FGTS, mesmo não se referindo diretamente à criação de uma filosofia quanto à questão da assistência aos desempregados, acabou por afetar os princípios já existentes de proteção aos mesmos, tanto porque representou um conjunto de normas mais liberais quanto à rescisão do contrato de trabalho, quanto porque representou diretamente a diminuição de uma das fontes de recursos do FAD, minando assim as possibilidades do mesmo se consolidar como um verdadeiro fundo de desempregado".

[19] Esse aspecto é sintetizado por Chahad (1986:242) nos seguintes termos: "Desta forma, os princípios da Lei n. 4.923/65 e do FAD por ela constituído foram, paulatinamente, sendo deformados. Sua filosofia foi sendo alterada, seus recursos eliminados e sua destinação modificada e ampliada. Tudo dentro de um expediente altamente burocrático, desencorajando até mesmo a solicitação dos poucos trabalhadores e instituições sindicais que ousaram acompanhar os passos para concessão de benefícios. Deliberadamente, como a maioria das questões trabalhistas, a consolidação de um fundo de desemprego foi colocada num plano inferior de prioridades, para não dizer abandonada. Como podemos notar, além da falta de um empenho oficial em criar uma mentalidade verdadeiramente trabalhista, em que um mecanismo tipo seguro-desemprego despontasse tanto como uma contrapartida justa aos trabalhadores, em face dos riscos de desemprego, quanto como um poderoso instrumento na mão do governo ante as necessidades de execução de política econômica, o Estado brasileiro, ao criar leis sobre assistência ao desempregado, delas não participa como reza a Constituição. Por que na constituição do FAD, criado pela Lei n. 4.923/65, não havia contribuições do Estado?"

2.6 – ARQUIVAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA

Como mostrei anteriormente, entre 1964 e 1967 o regime militar instituiu uma série de reformas legais voltadas para a reforma agrária, incorporando teses defendidas pela esquerda. No início da segunda metade dos anos 60, o país parecia dispor de instrumental jurídico suficiente para implementar a reforma agrária. Entretanto, desde então, a opção dos governos militares foi arquivar e desfigurar a reforma agrária. Em termos efetivos, assistiu-se a uma sucessão de desvios e distorções realizadas em nome da reforma agrária, mas que não visavam a nenhuma reforma de fundo.

Observe-se que, num primeiro momento, o regime militar tentou modernizar a estrutura agrária. Em 1966, foi lançado o 1º Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), como etapa inicial da implementação do Estatuto da Terra. Extremamente tímido, priorizou a tributação fundiária e a implementação de limitados projetos de colonização. Em 1968, foi anunciado o 2º PNDR, que, a exemplo do anterior, postulava a colonização e a tributação e mostrava-se igualmente tímido.

A partir de 1970, a reforma agrária foi definitivamente arquivada. Nesse ano, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pela fusão do Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) (Decreto-lei n. 1.110/70).

Como ensina Gomes da Silva (1987:43), *colonização e reforma agrária são intervenções de natureza distinta.* O próprio Estatuto da Terra, de 1964, separava claramente reforma agrária e colonização. Foi com esse objetivo que o Estatuto da Terra instituiu dois órgãos distintos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda). O Ibra tinha a competência para executar apenas a Reforma Agrária, enquanto o Inda voltava-se para as atividades de colonização, extensão rural e outras. O Estatuto pretendia com isso "separar rigidamente a mudança estrutural de outras atividades do tipo assistencial e de fomento, próprias de uma política agrícola convencional". Para Gomes da Silva, ao fundir esses órgãos, "ambos vitimados por longas e graves crises, Médici desferiu diversos outros rudes golpes na Reforma Agrária: priorizou, até na denominação do órgão, em detrimento da Reforma, a colonização; atrelou o Instituto ao sonolento e conservador Ministério da Agricultura; e extinguiu as verbas de alocação compulsória".

A atuação do Incra nos anos 70 concentrou-se na implementação do Plano de Integração Nacional (PIN), voltado para projetos de colonização, enfatizando a construção de estradas e de núcleos destinados a induzir a ocupação da Região Amazônica com excedentes populacionais do Nordeste. Com o fracasso desse projeto, o Incra passou a estimular a colonização privada, mediante a alienação de

áreas devolutas a empresas estrangeiras.[20] No final do regime militar, no governo Figueiredo, o Incra voltou-se novamente para a tributação e para a "regularização fundiária" de terras públicas. As desapropriações ficaram limitadas aos casos de conflitos, especialmente na Região Norte.

A estratégia traçada pelos militares, distante da reforma agrária radical que os trabalhadores pretendiam, objetivou, no entender de Graziano da Silva (1985a:10), promover "uma lenta e dolorosa transformação dos latifúndios em modernas empresas rurais, amparadas por toda sorte de incentivos fiscais e creditícios". Buscava-se, na verdade, superar contradições que a propriedade improdutiva da terra gerava no capitalismo, promovendo uma "modernização conservadora do próprio latifúndio".

Em suma, em termos efetivos, desprezando os instrumentos legais disponíveis, os governos militares "congelaram" a reforma agrária e implementaram, em seu nome, uma sucessão de medidas, que, todavia, não passavam de arremedo.[21]

3 – TENTATIVA DE MUDANÇA (1974-1979)

O terceiro momento da estratégia implementada pelo regime militar na política social corresponde ao período entre 1974 e 1979. Nessa fase, a modernização conservadora empreendeu algumas tentativas de reforma, procurando corrigir alguns dos rumos trilhados na etapa anterior.

A "redescoberta da pobreza", na primeira metade dos anos 70, certamente, contribuiu para essa tentativa de inflexão. A concentração da renda na década anterior foi um tema de grande repercussão e desconforto para o regime militar (Tolipan & Tinelli, 1975).

Mas o agravamento da questão social também transpareceu em outros segmentos que repercutiram na sociedade e alimentaram a oposição ao regime. No transporte público, por exemplo, assistiu-se, no início dos anos 70, ao ressurgimento de violentos movimentos sociais de protesto ("quebra-quebras") contra

[20] Segundo Gomes da Silva (1987:44), "devidamente castrado, o Incra tornou-se a instituição ideal para Geisel, Figueiredo e seus ministros arquivarem a Reforma por um longo período."

[21] O "congelamento" do tema durante o autoritarismo é sintetizado por Bergamasco e Norder (1995:170) nos seguintes termos: "A atuação dos governos militares ocorreu de forma a controlar repressivamente o movimento sindical e prometer uma gradual incorporação dos trabalhadores rurais ao mundo dos direitos sociais e trabalhistas. A reivindicação pela execução da reforma agrária presente no Estatuto da Terra acabou sendo limitada pelo regime ditatorial, que imprimiu um contexto desfavorável à organização da sociedade civil como um todo. No que se referem à questão agrária, as determinações governamentais durante o regime autoritário pautaram-se pelo estímulo à colonização da região amazônica como principal alternativa para a 'população excedente', ao mesmo tempo em que oferecia uma política agrícola capaz de alavancar, via financiamentos e subsídios, a modernização tecnológica e comercial do setor agrícola, sem recorrer a alterações políticas na estrutura fundiária".

a precariedade dos sistemas de trens de subúrbio do Rio de Janeiro e de São Paulo (Moisés e Martinez-Alier,1977).

No setor da saúde, emergiram epidemias em diversas regiões do país, com destaque para o surto de meningite no Município de São Paulo. Também teve grande repercussão a divulgação de estudos que denunciavam o crescimento da taxa de mortalidade infantil em tempos de "milagre" econômico, o que denunciava a falácia da política do regime militar para a saúde (Yunes e Ronchezel, 1974).

A deterioração do quadro social também transpareceu nos resultados de pesquisa nacional realizada pelo IBGE, em 1974, sobre desnutrição. Cerca de dois terços da população apresentava "déficit alimentar" (Peliano et al., 1985:16).

A inflexão que ocorre na retórica oficial é reveladora do incômodo causado por esses sintomas inequívocos do agravamento da questão social. Observe-se, neste sentido, a contundente crítica à "teoria do bolo", marca dos anos de "milagre", explicitada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975-1979 (II PND):

> "O governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si só, resolva o problema da distribuição da renda, ou seja, a 'teoria de esperar o bolo crescer'. Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce. A verdade é que, de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição da renda, se deixado à simples evolução dos fatores do mercado. E, de outro, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população" (Seplan, 1974:69).

Além da tentativa de corrigir a baixa efetividade das políticas sociais, o reformismo modernizador também visava a ampliar a coordenação e a racionalização das ações e do gasto social. Muitas das opções consolidadas no período das "vacas gordas" do "milagre" foram colocadas em cheque, em função dos altos custos e dos descontroles orçamentários intrínsecos.

É nesta perspectiva que se compreende a instituição, em 1974, do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) como instância interministerial de coordenação e controle setorial, presidido pelo Presidente da República, tendo como secretário-geral o ministro-chefe da Secretaria de Planejamento e como membros os ministros de Educação e Cultura, Trabalho, Saúde, Interior e Previdência Social. Inspirado no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), o CDS pretendia ser uma instância superior de coordenação das políticas setoriais, de controle sobre a burocracia, de racionalização dos programas e de definição das prioridades governamentais nesse campo. Por solicitação do CDS, foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) (Lei n. 6.168/74), como instrumento de apoio financeiro aos programas e projetos de caráter social. O FAS recebia recursos da renda líquida das loterias esportiva e federal, dos

orçamentos operacionais da CEF, das dotações orçamentárias da União e outros recursos, de origem interna e externa. Na prática, entretanto, o CDS e o FAS não alcançaram os seus objetivos iniciais. O CDS teve curta duração e o FAS foi progressivamente desfigurado.[22]

Do ponto de vista político mais amplo, essa tentativa de reforma deve ser compreendida nos marcos do processo de "abertura" tutelada do sistema político iniciada por Geisel, que implicaria a reativação gradual e controlada dos mecanismos tradicionais de representação da sociedade (O'Donnell, 1986; Gaspari, 2004; Sallun Jr., 1996). As políticas sociais poderiam ser peças importantes no jogo político e eleitoral, que deveria ser restabelecido. Em alguma medida, esse cálculo deve ter influenciado a tentativa de corrigir os rumos das políticas, visando a aumentar seus efeitos distributivos.

É importante ressaltar que a abertura política iniciada pelos militares coincidiu com a reorganização da sociedade civil. Esse movimento intensificou-se a partir da vitória do MDB nas eleições de 1974. É nesse contexto que, na segunda metade dos anos 70, ressurgem os movimentos sociais (Cardoso, 1983; Durham, 1984) e, no campo trabalhista, emerge o "novo sindicalismo" (Almeida, 1983).

Do ponto de vista econômico, esta tentativa de reforma da política social foi condicionada pela "crise do milagre" que se aprofunda a partir de 1973. Desde então, progressivamente, o crescimento econômico desacelera, as tensões inflacionárias acirram-se e a crise cambial agrava-se (Coutinho e Belluzzo, 1982). Este contexto impunha que se corrigissem as rotas trilhadas pelo governo anterior, visando a racionalizar as ações e reduzir o gasto social.

A tentativa de reformar a Estratégia Conservadora para a política social contempla ações de duas naturezas, que se apresentam a seguir:

— a tentativa de reformar as políticas existentes; e

— a incorporação de novas questões na agenda governamental (transporte público e suplementação alimentar).

3.1 – TENTATIVA DE REFORMAR AS POLÍTICAS EXISTENTES

[22] Este ponto transparece na avaliação do ex-presidente do INPS no governo Geisel, Reinhold Stephanes (1984:41): "O CDS, em termos práticos, funcionou pouco, estando atualmente desativado. Isso se explica pelo fato de não ter sido característica positiva de nossos administradores a capacidade de coordenação e integração. Mais se tem administrado de acordo com estilos pessoais do que com apoio em fórmulas científicas. Em conseqüência, a ação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social ficou bastante prejudicada, não obstante o vulto de suas aplicações financeiras. Primeiro, por falta de melhor definição do que fazer. Segundo, porque as decisões sobre concessão de recursos passaram a depender muito mais das decisões políticas ou do tráfico de influências do que das necessidades sociais. Por exemplo: financiaram-se a construção ou ampliação da rede hospitalar quando e onde já havia excesso de leitos!"

No complexo previdenciário (previdência social, atenção médica previdenciária e assistência social) a tentativa de reforma abrangeu três iniciativas distintas. A primeira foi a reorganização administrativa, iniciada com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e concluída com a formação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977.

Nesse esforço de reorganização administrativa, também merece destaque a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), com a competência de cuidar especificamente da assistência médica previdenciária. Desde 1967, o INPS era responsável tanto pela administração do sistema de benefício como pela assistência médica.

O Sinpas era coordenado pelo MPAS e integrado pelos seguintes órgãos: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (administração do sistema de benefícios); Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) (prestação de assistência médica); Instituto de Administração Financeira (Iapas) (administração financeira e administrativa); Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) (informatização); Central de Medicamentos (Ceme) (produção de medicamentos); Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) (assistência social à população carente); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (execução da Política Nacional de Bem-Estar do Menor).

Essas mudanças visavam a ampliar a coordenação das ações e a racionalização das despesas do complexo previdenciário; foram motivadas, em grande medida, pelo descontrole sobre a prestação do serviço de assistência médica contratada junto ao setor privado. Os gastos nessa área cresciam de forma expressiva e sem controles. Como mencionei no capítulo anterior, esse fato, emblemático da privatização do espaço público, foi reconhecido, de forma contundente, pelo presidente do INPS no governo Geisel.

A segunda tentativa de reforma, materializada em um conjunto de medidas, visava a ampliar o acesso aos bens e serviços prestados pelo complexo previdenciário. Em particular, destaca-se a instituição do Plano de Pronta Ação (PPA), que garantia o direito de qualquer pessoa, beneficiário da Previdência Social ou não, ser atendida em caso de emergência. Até então, o acesso ao serviço de saúde estava condicionado à apresentação da carteira de contribuinte da previdência social. Com o PPA, o acesso, apenas "em caso de emergência", passou a ser facultado também ao não contribuinte.

Finalmente, a terceira iniciativa visava a dar alguma prioridade às ações de saúde pública, pela maior articulação, integração e hierarquização das redes do Ministério da Saúde (preventivas) e do Inamps (curativas). Nesse particular, destaca-se a organização do Sistema Nacional de Saúde (SNS) em 1975. Posteriormente, em 1979, foi formulado o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (Prevsaúde).

É também dessa perspectiva que emerge um "discurso alternativo" no interior da política de saúde (Braga e Paula, 1981), manifestado pela implementação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) (que se discute a seguir) e do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Piass), voltado para os pequenos municípios da Região Nordeste (MC Greevey et al., 1984).

A tentativa de reforma da política habitacional contemplou medidas de duas naturezas Em primeiro lugar, a reorientação das aplicações do SFH para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, corrigindo a opção preferencial pelos ricos, muito evidente de 1968 a 1973.

Nesse sentido, foi ampliada a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), pela elevação do limite máximo de renda familiar de três para cinco salários mínimos. Assim, o chamado "mercado popular", operado pelas Cohab, que, na origem da política habitacional, atendia famílias com renda de até três salários mínimos mensais, passou a atuar na faixa de três a cinco salários.

Para as famílias com renda familiar de até três salários, foram criados novos programas: o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb), o Programa de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam) e o Programa de Erradicação da Submoradia (Promorar). Com essas medidas, o produto "casa" deixou de ser ofertado para a população com renda familiar inferior a três salários mínimos. Para esses extratos – a maior parte da população do país –, o SFH passou a reservar, apenas, "material de construção", "lotes urbanizados" e "favelas urbanizadas".

Em segundo lugar, deu-se prosseguimento à "política de remendos", que visava a facilitar o pagamento das prestações pelos mutuários de média e alta renda. Repetindo o que ocorrera no período anterior, tratava-se de 'empurrar com a barriga' o desajuste estrutural do SFH criado por esses subsídios que, como mencionei explodiu com vigor com o "rombo" do FCVS no início dos anos 80.[23]

Nos setores de educação e saneamento, a reformulação da estratégia autoritária assumiu menores proporções. No primeiro caso, destaca-se a revisão

[23] No âmbito do Planhap (famílias com renda de até três a cinco salários mínimos), destacam-se as seguintes medidas: a) concessão de benefício fiscal, representado por um subsídio nos pagamentos das prestações futuras, procurando-se corrigir a regressividade introduzida pelo sistema de abatimento da renda bruta, previsto no Decreto-lei n. 1.188/71; b) redução das taxas anuais de juros dos empréstimos; e c) ampliação, de 20 para 25 anos, dos prazos de financiamento. Dentre as medidas extensivas a todas as classes de mutuários, destacam-se: a) reajuste das prestações, abaixo do salário mínimo; b)maior flexibilidade na utilização dos recursos do FGTS para reduzir, amortizar, ou liquidar o financiamento concedido por qualquer agente do SFH; e c) elevação do teto, de 2.250 UPC para 3.500 UPC, nos empréstimos concedidos pelo SFH (Ministério do Interior, 1975 e 1985; Sande, 1975; Lopes, 1978; Schulman, 1975).

da profissionalização "compulsória" do ensino de 2º grau, institucionalizada pela reforma de 1971 (Cunha e Góes, 1985:70).

No saneamento básico, salientam-se: a preocupação do CDS quanto aos resultados insatisfatórios que o Planasa vinha obtendo, no tocante ao esgoto sanitário; e as recomendações do CDS, para que esse segmento fosse tratado como prioritário.

3.2 – INCORPORAÇÃO DE NOVAS QUESTÕES

O segundo foco da tentativa de reforma conservadora foi a incorporação na agenda federal do transporte público e o reforço da política de alimentação popular.

Como mencionei, o transporte público foi marginalizado pela Política Nacional dos Transportes, até meados dos 70. Em decorrência, não foi contemplado por recursos tributários do orçamento federal. Também não contou com qualquer base institucional ou planejamento em nível nacional. O setor não foi considerado sequer no discurso oficial. Prova disso é que o próprio Plano Nacional de Viação, aprovado em 1973, é omisso em relação ao transporte público. A política de transporte para as cidades era da alçada exclusiva dos governos estaduais e municipais e baseava-se em obras de infra-estrutura viária voltadas preferencialmente à locomoção individual por automóvel.

Na verdade, foi em 1975 que, pela primeira vez no pós-64, houve um posicionamento do governo federal em relação ao setor. Nesse ano foi instituído o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), que passou a integrar o Sistema Nacional de Viação; foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com a finalidade de implantar a Política Nacional de Transportes Urbanos; e foi instituído o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU), suporte financeiro das ações da EBTU.

Vários fatores contribuíram para essa inflexão. Cabe lembrar, inicialmente, que, a partir de 1974, foi maior a adequação do setor à estratégia de desenvolvimento consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), sobretudo em função de sua utilização como instrumento de transformação da matriz energética, dado o primeiro "choque" do petróleo.

Cabe mencionar também que, na década dos 70, já havia uma consciência maior acerca da gravidade da questão urbana e, sobretudo, do problema das metrópoles. O rápido processo de urbanização da sociedade brasileira, com os desequilíbrios e disfunções decorrentes, e a identificação das cidades como focos de tensão política e de inquietação popular – potencialmente desestabilizadora da ordem vigente – sem dúvida contribuíram para isso.

A irrupção, em meados de 1974, do movimento social de protesto contra os trens de subúrbio, no Rio e em São Paulo, também contribuiu para a mudança do comportamento do poder central em relação ao setor. A freqüência com que vinham ocorrendo os chamados "quebra-quebras" e a violência dos eventos forçaram esse posicionamento. O clímax do protesto popular ocorreu no dia 11/6/1974, quando houve depredação simultânea de nove estações na Baixada Fluminense, apenas 24 horas após a depredação de outras duas na mesma região, seguidas pelo descarrilamento, no dia 18, de uma composição, que resultou em quatorze mortos e cerca de 370 feridos, o que provocou a interferência pessoal e imediata do Presidente da República.

Assim, devido em alguma medida a esse conjunto de fatores, a importância relativa dos transportes coletivos urbanos passou a ser reconhecida na estratégia do governo, a partir de 1975. Isso, contudo, não significou que esse setor passasse a ocupar posições prioritárias na agenda do governo federal, ou que passasse a ter base política, institucional e financeira compatíveis com a magnitude dos problemas. No aspecto institucional, foi modesto o suporte político que o governo federal dispensou à consolidação de um marco institucional para o setor. Evidenciava-se desde o início a debilidade política e institucional da EBTU: criada para ser o órgão central do SNTU, não teve poder efetivo, reconhecido e suficiente para fazer cumprir suas atribuições e não contou com base financeira e instrumentos jurídicos adequados para promover a implantação da política nacional de transportes urbanos.

A questão da alimentação popular também ganhou maior importância relativa, nesta quadra. A origem dos programas de suplementação alimentar no Brasil data dos anos 30, com a instituição da merenda escolar por alguns estados e municípios mais ricos. Foi o caso da prefeitura do Rio de Janeiro, em 1938, e do estado de São Paulo, em 1945, seguidos pelos estados de Minas Gerais, Ceará e Paraná. No âmbito federal, observaram-se, também a partir de 1930, medidas isoladas de apoio à merenda escolar (Torres Filho & Carvalho, 1989).

A criação de um programa nacional de alimentação escolar ocorreu somente nos anos 50, impulsionada pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância, da Organização das Nações Unidas (ONU). Vinculado ao Ministério da Saúde, o Programa Nacional da Merenda Escolar (PNME) foi implantado, em 1954, resumindo-se, então, à distribuição do leite em pó fornecido pelas Nações Unidas a algumas escolas dos estados da Bahia, Pernambuco, Pará e Espírito Santo.

Em 1955, o Pnae passou a ser conduzido pelo Ministério da Educação e Cultura, através da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae). A Cnae pôde expandir-se graças aos alimentos doados pela ONU e pela Comodity Credit Corporation (CCC), agência do governo norte-americano, responsável pela política

de estoques e preços mínimos agrícolas em seu país; essas instituições doadoras mantiveram a merenda escolar, praticamente sozinhas, até o início de 1970.

No início dos anos 70, o aporte internacional foi reduzido e substituído, pouco a pouco, por recursos do orçamento federal que, antes, não respondiam por mais de 20% dos dispêndios. Ante a redução dos recursos internacionais, no final de 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, encarregado de executar o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Essa medida foi influenciada pela necessidade de encontrar mecanismos financeiros internos para manter os programas de merenda escolar e de atenção materno-infantil, em virtude do fim do apoio externo americano. Entretanto, essa nova institucionalidade da política de suplementação alimentar foi marginal na estratégia de governo, dispersa, fragmentada e truncada por inúmeros problemas de ordem administrativa (Coimbra, 1985).

Com o Governo Geisel, a partir de 1974, o Inan foi reorganizado e adquiriu sua primeira estrutura administrativa de peso. No biênio 1974-5, foram desenvolvidos estudos visando à concepção do novo formato da política de governo nesse campo, o que resultou no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), fundamentado por um enfoque mais estrutural e menos assistencialista (Peliano et al., 1985).

A coordenação do II Pronan era responsabilidade do Inan, vinculado ao Ministério da Saúde. O presidente do Inan presidia o Conselho Deliberativo do Pronan, formado de representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios da Agricultura, da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, da Indústria e do Comércio, do Interior e da Previdência e Assistência Social. Essa composição visava a integrar as diversas instituições que participavam do II Pronan.

Todavia, como já vimos, esse objetivo foi completamente frustrado. Uma das características mais flagrantes dessa política foi a extraordinária fragmentação – a multiplicidade, a diversidade e a ausência de complementaridade – das instituições e dos programas.

4 – ESGOTAMENTO DA ESTRATÉGIA (1980-1984)

Finalmente, o quarto momento da estratégia implementada pelo regime militar na política social corresponde ao período entre 1980 e 1984. Nessa fase assistiu-se ao esgotamento dessa estratégia conservadora.

Esse fato foi determinado, de um lado, pelo contexto político, marcado pelo avanço da reorganização da sociedade civil. O auge desse processo foi o extraordinário movimento de massa que reivindicava o restabelecimento de eleição direta para a Presidência da República (O'Donnell, 1986; Sallun Jr., 1996; Gaspari, 2004). De outro, pelo agravamento da crise econômica, marcada pelo

crescimento da inflação e da vulnerabilidade do balanço de pagamentos, que culminou com o colapso cambial em 1982. Esse fato levou o país ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que impôs um ajuste ortodoxo e recessivo (Cardoso de Mello e Belluzzo, 1983; Teixeira, 1993).

A crise econômica agravou o quadro social, sobretudo pelas suas conseqüências sobre o mercado de trabalho (emprego e renda) [24] Supõe-se que a recessão também repercutiu negativamente sobre as demais condições de vida e, especialmente, sobre o acesso aos serviços sociais básicos – embora esse dimensionamento seja difícil de comprovar, dada a precariedade dos indicadores disponíveis.

A conseqüência da política econômica, no estreitamento dos raios de manobra da intervenção estatal nas áreas sociais, foi nítida. A recessão debilitou os setores cujos mecanismos de financiamento eram baseados nas contribuições sociais (previdência, atenção médica previdenciária, assistência social, habitação e saneamento). As receitas das contribuições sociais declinaram 30% em 1983-2 e 17% em 1984-3. Se, no período do "milagre", a sensibilidade cíclica dessas fontes contribuiu para consolidar a modernização conservadora, agora ela conspirou para esgotá-la. O mesmo ocorreu com os setores financiados com recursos de impostos (educação, saúde pública, transporte coletivo e suplementação alimentar), dados o ajuste fiscal e a retração das receitas tributárias.

Neste contexto, o gasto social federal declinou sensivelmente. Entre 1982 e 1984, o gasto social federal total (recursos fiscais e de contribuições sociais) caiu 27%. Em igual período, sua participação percentual no PIB declinou de 10,2% para 8,2%, enquanto o gasto social *per capita* retraiu-se de US$336 para US$237 (Piola & Camargo, 1993).

---

[24] Consultar Salm (1983). Analisando o impacto da recessão sobre o mercado de trabalho entre 1980 e 1984, Serra (1984: 8) afirma que: "O principal setor onde a crise se manifesta é o industrial. Sua produção declinou cerca de 16% desde 1980 e o emprego, no mesmo período (1980-84), caiu cerca de 20%, voltando ao nível de 11 anos atrás. Dentro da indústria, o ramo mais atingido é o de bens de capital, cuja produção desabou em nada menos que 46,5% em apenas três anos, retrocedendo ao nível de 1973 (...). Em dezembro de 1983, o índice de ociosidade nas indústrias de bens de capital sob encomenda era de cerca de 65%". A renda por habitante do país, prossegue o autor, "declinou entre 1980 e 1984 quase 13%, voltando ao nível de 1976. A queda do padrão de vida média dos brasileiros foi de 16,5% se levarmos em conta também a perda de renda real devido à degradação das relações de troca à ampliação de remessas ao exterior por conta dos serviços de fatores".

Bonelli (1984) constata, para o período 1979-83, impressionante redução da renda média de todos os segmentos da população com algum rendimento: "Para o enorme contingente humano (50 milhões de pessoas) que percebia algum rendimento nesses anos, a redução da renda média no quadriênio alcançou aproximadamente 23%. Ao dividir o período nos dois biênios que o compõem, nota-se que no primeiro a perda da renda média foi de 3%, ao passo que no biênio 1982-83 atingiu 20%". A redução da renda média não foi uniforme, atingindo mais duramente os estratos inferiores. Segundo o autor, "os 40% inferiores da distribuição de rendimentos tiveram perdas de renda média real no quadriênio da ordem de 30% (27,4% no biênio 1982-83), ao passo que para os 40% superiores, a perda foi de 22% sendo 19% no último biênio".

Em síntese, o esgotamento da Estratégia Conservadora foi influenciado por um duplo movimento estrutural. De um lado, a reorganização da sociedade civil amplificava a pressão do movimento popular por melhores condições de vida. De outro, a recessão econômica operava em sentido oposto, agravando a crise social e restringindo a capacidade de resposta governamental.

4.1 – CRISE DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO[25]

O complexo previdenciário foi duramente atingido pelo ajuste recessivo. A principal fonte de financiamento era o FPAS, cujo comportamento dependia da massa de salários e, portanto, do nível de emprego e da evolução do salário real; e essas receitas declinaram, a partir de 1979, devido aos efeitos da política econômica na contração da massa de salários. A arrecadação do FPAS caiu cerca de um terço, no período 1982-84.

A "contribuição da União" para o complexo previdenciário manteve-se residual na crise. No início dos anos 70, essa contribuição representava cerca de 10% da receita total; em 1980, sua participação relativa era de apenas 5,2%. Nos anos seguintes, essa participação elevou-se suavemente, mas mantendo-se em patamar insuficiente para cobrir o custeio do sistema. Essa situação gerou controvérsia interministerial (MPAS *versus* Secretaria do Planejamento), acerca da quantia a que legalmente a Previdência Social teria direito, dentro da massa de recursos do Tesouro Nacional.

Para enfrentar a crise, o governo adotou um conjunto de medidas de "caráter anti-social" visando a ampliar as receitas e a reduzir as despesas, especialmente na área da assistência médica. Além da majoração das alíquotas de contribuição pagas pelas empresas e empregados, destacou-se a obrigatoriedade de os segurados inativos voltarem a contribuir para a previdência, entre 3% e 5% sobre o valor dos benefícios (Decreto-lei n. 1.910, de 29/12/1981). Com isso, as receitas das contribuições compulsórias cresceram à taxa real de 24% em 1982, produzindo um alívio financeiro. Depois, com o aprofundamento da recessão, em 1983, essas receitas declinaram 2%. A redução das despesas afetou especialmente a área de assistência médica previdenciária. Entre 1980 e 1983, esse patamar de gasto caiu 26%.

Pressionado pela crise financeira do complexo previdenciário, em 1981 o governo federal instituiu o Conselho de Administração da Saúde Previdenciária (Conasp), como órgão do MPAS presidido pelo presidente do Inamps. O objetivo do Conasp era "racionalizar" a assistência médica previdenciária e conter as despesas. A implementação, no âmbito do Conasp, do "Plano de Reorientação da Assistência Médica no âmbito da Previdência Social (1982-84)" teve alguma

[25] Baseado em Braga, Fagnani e Silva (1989).

repercussão, "sobretudo ao promover a adaptação do componente médico-hospitalar ao contexto de escassez e colocar novas bases organizacionais desse mesmo sistema, com fundamento em mecanismos de articulação interinstitucional" (Médici, Piola e Vianna, 1988:157).

4.2 – CRISE DO SFH

Os mecanismos de financiamento da política habitacional também foram duramente atingidos pela recessão econômica. O FGTS debilitou-se pelo desemprego e pela desindexação dos salários. A arrecadação bruta caiu, os saques aumentaram, resultando em forte retração da arrecadação líquida. Entre 1978 e 1984, a arrecadação bruta (fluxo no período) caiu 34%; o volume de saques cresceu 33%; a relação saque/arrecadação bruta passou de 51% para 80%; a arrecadação líquida do FGTS em 1984 correspondeu a apenas 24% do patamar de 1979.

A segunda fonte de receitas do SFH era o pagamento das prestações pelos mutuários. A política salarial limitou a capacidade de pagamento dos mutuários, debilitando esta fonte: pelo Decreto-lei n. 2.065/83 os salários da classe média – na qual se incluía a maior parte dos mutuários do BNH – passaram a ser corrigidos por índices inferiores (80% do INPC) aos aplicados na correção da prestação da casa própria (INPC integral).

Potencializado pelo desemprego, o impacto dessa medida foi imediato. O índice de inadimplência saltou de 26% em dezembro de 1980, para 51% em junho de 1984. Entre junho de 1983 e agosto de 1984, o percentual de mutuários com mais de três prestações em atraso evoluiu de 6% para 19%. Outro indicador crítico era o nível de comprometimento da renda familiar com a prestação da casa própria, que se elevou de 32% para 45%, para as famílias com renda mensal de até vinte salários mínimos (entre junho de 1982 e julho de 1984).

As cadernetas de poupança – o terceiro eixo de sustentação do SFH – não foram penalizadas pela política econômica. Exceto em 1980, quando sofreu queda real (-5,9%), nos demais anos o saldo das cadernetas apresentou taxas de crescimento real positivas.

A crise do SFH restringiu as possibilidades da política habitacional. As aplicações do BNH em habitação caíram pela metade entre 1982 e 1984. O número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 correspondeu ao patamar de 1/3 do número de 1980.

A política econômica também amplificou os desequilíbrios estruturais do SFH. O montante dos saldos devedores acumulados no final dos contratos – que na maioria dos casos não era de responsabilidade do mutuário – cresceu espetacularmente, gerando um extraordinário "rombo" no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Como mencionei, esse desequilíbrio foi fruto dos

recorrentes subsídios concedidos aos mutuários desde 1968 ("política de remendos"), referidos anteriormente.

A formação do saldo devedor no final dos contratos também decorreu da defasagem entre o reajuste do saldo devedor (trimestral) e o reajuste das prestações (semestral e, na maioria dos casos, anual). Esse problema foi agravado pela diversidade entre o índice que reajustava a prestação (INPC) e o que corrigia o saldo devedor (ORTN). Além da evolução da ORTN em níveis superiores ao do INPC, houve o problema relacionado à capacidade de pagamento dos mutuários e, portanto, à política salarial. Como já vimos, a maior parte dos mutuários passou a ter seus salários reajustados em 80% do INPC (Decreto n. 2.065/83). Assim, num contexto de inflação elevada e de salários desindexados, persistiu o seguinte impasse: como fixar a prestação da casa própria (anual e semestral), em magnitude suficiente para remunerar um passivo corrigido trimestralmente com base na evolução da ORTN, se a maior parte dos mutuários tinha seus salários corrigidos semestralmente com base em 80% do INPC?

Uma vez mais, o impasse foi enfrentado com a "política de remendos", resposta sempre recorrente desde 1968. Dadas, contudo, a gravidade da conjuntura econômica e a inédita pressão organizada dos mutuários da classe média (Machado et al., 1985; Melo, 1993) essa prática levou o desajuste estrutural implícito ao SFH ao paroxismo. O custo dessa estratégia (estimado em mais de US$40 bilhões nas próximas décadas) foi finalmente apresentado à sociedade e passou a ser pago com recursos fiscais do Tesouro nacional, refletindo uma das mais notáveis medidas regressivas de toda a política social brasileira durante o autoritarismo.

Dentre as novas políticas de remendo encaminhadas pelo regime militar nessa etapa, que aprofundaram o "rombo" do FCVS, destacam-se medidas que visavam a três tipos de objetivos Primeiro, as medidas que visavam a "desafogar o orçamento doméstico dos mutuários e a reduzir a inadimplência".[26] Segundo, medidas que visavam a escoar o estoque de habitações produzidas e não-comercializadas (estimadas em mais de 240 mil unidades).[27] Terceiro, tomaram-se

[26] Dentre tais medidas, destacam-se: a) a concessão de bônus para abater das prestações durante doze meses, como mecanismo para incentivar a renegociação das dívidas, mediante a incorporação de débitos em atraso ao saldo devedor do financiamento; b) para dar cobertura ao bônus, foi criado um subsídio do Tesouro nacional ao BNH, vigente "nos próximos dez anos"; c) a opção pelo reajuste das prestações com base em 80% da variação do salário mínimo, no biênio 1983-4; d) nova mudança dos sistemas de amortização, visando a reduzir o valor do encargo da prestação atual; e) concessão da Equivalência Salarial por Categoria Profissional; f) reformulação do Fundo para Pagamento das Prestações no Caso de Perda de Renda por Desemprego ou Invalidez Temporária (Fiel), permitindo a utilização do Fundo, em caso de desemprego, em até doze prestações sucessivas ou alternadas.

[27] Dentre essas, destacam-se: a) ampliação, em até cinco anos, dos prazos máximos de financiamento; com essa medida, o limite do prazo de amortização dos financiamentos "dobrou de 15 anos para 30 anos, desde a criação do BNH, para aliviar as prestações de seus financiamentos"; b) criação do Sistema Misto de

medidas para gerar novos recursos, com os quais se daria cobertura aos riscos das instituições financeiras[28] (Ministério do Interior, 1984 e 1985; Matta, 1984a, 1984b, 1984c e 1984d).

4.3 – CRISE DO SFS

Nos anos 70, o desempenho do SFS havia sido insatisfatório ante o que fora programado; no início dos anos 80, o sistema mergulhou em grave crise, jamais superada. Diversos fatores contribuíram para isso.

Do ponto de vista das receitas, destaca-se o debilitamento do FGTS, fruto do desemprego e da queda dos salários, de um lado; e, de outro lado, resultado do "calote" das Concessionárias Estaduais de Saneamento – que, na crise, deixaram de pagar os empréstimos contraídos junto ao fundo.

Em grande medida, a crise decorreu também da corrosão do valor real das tarifas – o que evidencia a utilização das empresas de saneamento como instrumentos da política econômica no combate à inflação.

O crescente endividamento das CES em moedas estrangeiras também contribuiu para a crise do SFS. Essa situação foi resultado de as empresas terem sido utilizadas como instrumentos da política cambial do governo, na captação de recursos externos visando a administrar o Balanço de Pagamentos. Com o colapso cambial em 1982, os custos dessa estratégia emergiram vigorosamente.

Além disso, no início dos anos 80, o conjunto das concessionárias estaduais de saneamento apresentava custos operacionais elevados, o que as distanciava da meta de atingir "condição mínima de viabilidade" financeira, como pressupunha o Planasa. Em alguma medida, essa situação decorreu da implementação de obras de alto custo e longo prazo de maturação, refletindo, em muitos casos, a ocorrência dos processos de privatização do espaço público. Com isso, o custo operacional e as despesas financeiras cresceram mais do que a possibilidade de dar-lhes cobertura mediante tarifas controladas pela área econômica e cujo valor real estava submetido a desvalorização contínua.

Amortizações com Prestações Reais Crescentes (Simc), que proporciona aos futuros compradores uma prestação inicial 15% menor que a da Tabela Price, com a garantia de que o valor da prestação, em termos reais, permanecerá constante nos primeiros 24 meses. A compensação seria feita a partir 25ª prestação, com "pequenos" acréscimos mensais no valor da prestação; c) redução em até 2% ao ano das taxas de juros nos financiamentos através de Cooperativas Habitacionais, ampliando o atendimento prioritário do BNH às faixas de menor renda; e f) criação do Plano de Opção de Compra de Moradia (POC) (locação de moradias com opção de compra ao final do contrato).

[28] Destacam-se, aqui: a) a criação do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda (Fahbre); b) a instituição do Fundo de Assistência Habitacional (Fundhab); e c) a elevação da contribuição ao FGDLI e das alíquotas do Fundo de Assistência à Liquidez (FAL), exigida dos agentes financeiros.

Da mesma forma, os Fundos de Água e Esgoto (FAE), capitalizados pelos governos estaduais, não evoluíram conforme o esperado, devido a vários fatores, dentre os quais o impacto negativo da recessão na receita tributária dos governos estaduais. Nesse contexto, os estados deixaram de integralizar o FAE e as CES também deixaram de pagar os empréstimos contraídos junto ao Fundo.

Além disso, tampouco os ativos do FAE tiveram a evolução prevista. Em alguns anos, os ativos sofreram desvalorizações reais, em virtude de a correção monetária ser fixada em níveis inferiores aos da inflação. Os retornos das aplicações foram retardados, sobretudo, pela alocação de recursos em obras de grande porte, de alto custo e longo prazo de implementação.

Em decorrência da crise do SFS, o patamar de investimento do Planasa reduziu-se drasticamente no início dos anos 80: o investimento total realizado em 1984 correspondeu à metade do executado em 1981.

4.4 – CRISE DO TRANSPORTE PÚBLICO

A crise do financiamento do transporte público decorreu de dois fatores. Primeiro, o fim da vinculação de receita tributária, consumada em 1982, já referida. Segundo, pela utilização das empresas do setor como instrumentos da política cambial, visando à captação de recursos externos.

No início dos anos 80, caiu a participação relativa dos recursos fiscais na composição das fontes de financiamento das empresas federais de transporte público (EBTU e CBTU) e aumentou a participação dos empréstimos externos. Observe-se que, entre 1979 e 1984, a participação relativa de empréstimos externos na composição da receita global da EBTU elevou-se, de 4,4%, para 60,5%.

Tendência semelhante observou-se na CBTU. A composição das fontes de financiamento dos programas de trens de subúrbio desenvolvidos pela RFFSA/CBTU nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte também demonstra expressiva participação de recursos externos. Essa participação, que era de 3,2% em 1981, passou a 67,9% em 1983 e atingiu 87,9% em 1984.

Esse padrão de financiamento comprometeu definitivamente a capacidade de investimento do setor, dada a enorme pressão que o pagamento do serviço da dívida passou a exercer sobre os escassos recursos disponíveis. A partir de então, a participação dos investimentos no dispêndio global declinaria continuamente, enquanto aumentava a parcela correspondente ao serviço da dívida. No caso da EBTU, a participação do serviço da dívida no dispêndio total elevou-se de 0,5% em 1980, para 25,8% em 1984.

4.5 – CRISE DA SAÚDE PÚBLICA E DA EDUCAÇÃO

Os impactos da crise foram relativamente menores nas políticas de educação e de saúde pública, financiadas com recursos do Tesouro Nacional. Em alguma medida, esse fato decorreu da utilização do Finsocial, nova contribuição social criada em 1982. Em 1984, os recursos do Finsocial contribuíram com 10% e 48%, respectivamente, no financiamento dos gastos do Ministério da Educação e Cultura e do Ministério da Saúde. Em 1985, esses índices atingiram 25% e 71%. Tal comportamento sugeria que o Finsocial "tem sido, na verdade, não um instrumento de expansão da área social, como justificado na sua criação, mas mera fonte substitutiva da receita tributária" (Vianna et al., 1987:10).

Mesmo assim, os programas de saúde pública foram penalizados pela política recessiva. As despesas do Ministério da Saúde apresentam taxas anuais de crescimento reais negativas a partir de 1978. Tomando esse ano como base, as despesas realizadas em 1983 foram cerca de 30% inferiores. Com isso, a participação do Ministério da Saúde nas despesas totais da União, que já era reduzida em 1978 (1,9%), caiu para 1,3% em 1983. Como corolário, os gastos federais nos principais programas na área de saúde pública declinaram, entre 1978 e 1984.

O único setor cujos gastos cresceram na crise foi o de suplementação alimentar (cresceram 54% entre 1980 e 1984). Também nesse caso, foi a criação do Finsocial que permitiu esse comportamento atípico. Isso se explica pelo baixo patamar de gastos detido por esses programas, criados, sobretudo, no final dos anos 70, bem como pelo seu maior uso no clientelismo eleitoral nos últimos anos do regime militar.

Com este capítulo, concluí a análise do primeiro momento (1964/1984) da trajetória da política social entre 1964 e 2002, objeto desta tese.

A seguir pretendo analisar o segundo momento, entre 1985 e 1989. Como veremos, nesta fase foi intensificado o processo de estruturação das bases institucionais, financeiras e de proteção social – características do Estado de Bem-Estar Social — em nosso país, que ganhou impulso no âmago da luta das forças oposicionistas que se contrapunham ao regime militar, e desaguou na Constituição de 1988.

A crítica ao caráter excludente da política social do pós-64 era o ponto de partida da agenda de reformas socialmente progressistas, formulada por esses atores a partir de meados dos anos 70. Essa foi a razão que me levou a iniciar esse trabalho com a análise do período 1964-1984. Dessa perspectiva, esforcei-me, na primeira parte desta tese, para apresentar os contornos gerais da estratégia de modernização conservadora para a política social implementada pelo

regime militar, para situar melhor os seus pontos mais vulneráveis à crítica pela oposição democrática.

Esse esforço foi feito em duas aproximações. Na primeira, busquei demonstrar que o traço marcante dessa etapa foi a evidência de que a intervenção estatal nas políticas sociais não funcionou como mecanismo de redistribuição indireta da renda. Esse fato foi resultado das referidas características estruturais da intervenção governamental nesta quadra que, em conjunto, configuraram uma determinada estratégia de intervenção estatal. Na segunda aproximação, trabalhei para destacar que, embora essas características estruturais tenham sido proeminentes em todo o ciclo autoritário, a estratégia conservadora apresentou configurações diferenciadas ao longo dos anos, refletindo a dinâmica política e econômica mais ampla.

SEGUNDA PARTE – RUMO AO ESTADO SOCIAL (1985-1988)

CAPÍTULO I – FORMAÇÃO DA AGENDA DE REFORMAS PROGRESSISTAS

A partir de meados dos anos 70, o processo de reorganização política da sociedade civil foi intensificado. Dentre as diversas manifestações desse movimento destacam-se a retomada do movimento sindical e, sobretudo, o surgimento do "sindicalismo autêntico" no ABC paulista; a emergência do movimento social, amparado por setores progressistas da Igreja Católica; a organização de novos partidos políticos de oposição; o revigoramento das associações comunitárias e das associações profissionais e de classe; a retomada da mobilização estudantil; e o crescente engajamento da universidade na luta pela restauração do Estado Democrático de Direito.[1]

Na esteira desse processo, as forças oposicionistas foram pontilhando uma extensa agenda política, econômica e social de mudanças. Na primeira metade dos anos 80, já era possível identificar os contornos de um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos cernes desse projeto.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – posteriormente (1979) denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, principal frente de oposição ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda de transformação. Uma primeira versão consolidada daquela agenda encontra-se no documento "Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil", elaborado pelo PMDB, em 1982.

Em 1984, o projeto reformador progressista construído pela oposição também foi "assimilado" pela chamada "Frente Liberal", bloco de dissidentes da base política do regime militar, posteriormente aglutinados no Partido da Frente Liberal (PFL). Como de sabe, em agosto desse ano foi formada a chamada "Aliança Democrática", pacto entre o PMDB e a "Frente Liberal" visando à eleição indireta para a presidência da República no Colégio Eleitoral. Nessa ocasião, foi divulgado o documento "Compromisso com a Nação", que absorve o espírito do projeto oposicionista.

Em 1985 e 1986, as bandeiras reformistas também foram incorporadas na retórica do Governo da Nova República. É particularmente relevante sua presença nos planos de desenvolvimento econômico e social formulados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR).

---

[1] A bibliografia sobre o tema é ampla. Consultar especialmente: Moises (1978); Almeida (1983); Singer e Brandt (1983); Rainho (1980); Santos (1981) Durham (1984); Reis & O'Donnell (1988); Stepan (1986); Cardoso (1983); e Sallum Jr. (1996).

O processo de formação da agenda reformista também pode ser apreendido pela ótica setorial. Nos diversos segmentos, esse processo apresentou dinâmicas e ritmos diferenciados, refletindo os respectivos estágios de organização e de capacidade de mobilização política. Ele foi particularmente fértil nos campos das relações sindicais e trabalhistas, da Reforma Agrária, da saúde e da educação e, em menor medida, nas políticas urbanas.

A seguir, detalham-se estes pontos. O capítulo subdivide-se em quatro partes, a saber:

— O papel da oposição;

— O pacto da transição;

— A retórica do Governo da Nova República; e

— A formação das agendas setoriais.

1 – O PAPEL DA OPOSIÇÃO

Como se sabe, no contexto do bipartidarismo imposto pelo regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi a principal frente de oposição. Em 1979, por força da reforma política promovida pela ditadura, o MDB foi convertido em Partido do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Este partido teve papel destacado na construção da agenda de mudança. Dentre a vasta contribuição produzida na época,[2] um documento é particularmente relevante para os objetivos desta tese: "Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil" (PMDB, 1982).

Esse documento explicita os contornos de um amplo projeto de transformação de caráter nacionalista, desenvolvimentista, democrático e igualitário. Trata-se da primeira versão consolidada das diversas agendas setoriais de reforma que estavam sendo desenhadas pelas forças oposicionistas em diversas frentes. Todavia, a importância do "Esperança e Mudança" transcende este ponto, posto que suas diretrizes políticas, econômicas e sociais serviram de fio condutor das forças progressistas no longo processo de luta que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte; e, além disso, suas principais bandeiras foram inscritas na Constituição da República promulgada em 1988.

Em novembro de 1981, por ocasião da Convenção do Partido, o PMDB lançou ao debate nacional um documento de estudo "sobre as saídas para a dramática conjuntura que o país vive". Posteriormente, esses estudos foram

[2] A "Revista do PMDB", por exemplo, reflete esse processo em marcha. Dentre as contribuições, sobretudo entre 1981 e 1984, destacam-se os artigos de Ulysses Guimarães (1981, 1983, 1984 e 1984a), Celso Furtado (1982 e 1983), Severo Gomes (1982 e 1983), Miguel Arraes (1983 e 1984), Almino Affonso (1981), José Serra (1982), Luciano Coutinho e Luiz Gonzaga Mello Belluzzo (1982), Carlos Lessa (1982), Raphael de Almeida Magalhães (1981) e Fernando Henrique Cardoso (1981 e 1984).

aperfeiçoados em diversos fóruns. Em março de 1982, por exemplo, o texto foi debatido no Seminário Nacional do PMDB, realizado em Porto Alegre. Nesse evento esteve presente "grande parte da inteligência brasileira, ao lado de sindicalistas, militantes peemedebistas e parlamentares".

Após esse Seminário, foi escrita a versão final, divulgada em outubro de 1982, não mais como um documento de estudo, mas como uma manifestação formal do partido. Na visão das suas lideranças, a proposta apresentada para o debate público, não tinha a pretensão de apontar um caminho definitivo ou um modelo de Sociedade Nacional, mas "apontar e discutir caminhos para romper a barreira da crise, do endividamento e da marginalização das camadas majoritárias e propõe a reorganização da Sociedade Nacional para que esta possa, democraticamente, optar por seus projetos políticos, sociais, econômicos, culturais e institucionais" (I:6).

O documento subdivide-se em quatro partes, analisadas a seguir:

I – O PMDB e a Transformação Democrática;

II – Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento Social;

III – Diretrizes para uma Política Econômica; e

IV – A Questão Nacional.

I – O PMDB E A TRANSFORMAÇÃO DEMOCRÁTICA

O ponto de partida do documento é a constatação da gravidade da situação que o país atravessava no início dos anos 80, que combinava "a pior crise econômica e social desde os anos 30" com uma "profunda crise institucional".

A crise econômica e social era percebida pela situação de desordem econômica no plano interno: recessão, inflação anual de 100%, as mais altas taxas de juros reais do mundo, dívida externa sufocante, agricultura desalentada, finanças públicas em estado caótico. Essa crise era considerada "extraordinariamente profunda", porque ocorria simultaneamente a uma crise mundial que colocava em xeque o estilo de crescimento econômico do pós-guerra, as relações entre as grandes potências, o sistema monetário internacional e as relações entre Centro e Periferia. Tratava-se de uma crise de um estilo de desenvolvimento econômico atrelado à internacionalização da economia que abria o país ao "vendaval da crise internacional" (Idem:7).

A gravidade da crise nacional também era conseqüência do fato de que ela "condensava os traços perversos" de uma "sociedade assentada no privilégio para poucos e na marginalização da maioria", que se foram acumulando na história brasileira.[3] Entretanto, afirma o documento, o mais grave era a crise política,

[3] Segundo o documento: "A concentração do poder e o elitismo que sempre excluíram o povo das decisões fundamentais; a desigualdade social, que sempre marcou uma nação dividida entre uns poucos privilegiados e

percebida pelo "divórcio profundo entre a sociedade e o Estado, a ausência de confiança e de representatividade".[4]

Estado de Direito e Assembléia Nacional Constituinte

O documento é taxativo ao sustentar que a única saída para a crise nacional era o restabelecimento da democracia e do Estado de Direito.[5]

A redemocratização implicava o restabelecendo dos direitos civis e políticos, extinguindo-se a legislação autocrática. A inexistência de garantias efetivas aos direitos humanos levava sistematicamente às práticas da tortura, da violência e do terror bem como permitia a violação da privacidade. A democracia exigia a eliminação de tais práticas e dos órgãos que atentavam contra as liberdades individuais. Nesse sentido, era fundamental a revogação dos dispositivos que suprimiam as garantias e as liberdades do cidadão, como os dispositivos que possibilitavam a evocação do Estado de Emergência e da Lei de Segurança Nacional. Da mesma forma, a censura e a Lei de Imprensa deveriam ser abolidas; e o direito de reunião e o direito de greve deveriam ser prontamente assegurados.

O principal instrumento para restabelecer o Estado Democrático de Direito era a Assembléia Nacional Constituinte (ANC).[6] Assim, o fim do arbítrio passava,

---

a maioria esmagadora de excluídos; a dependência econômica, que sempre nos atrelou aos dominantes. Concentração do poder e elitismo, desigualdade social e dependência econômica que foram levadas ao paroxismo nestes anos de autoritarismo" (Idem:7).

[4] Essa crise era percebida pelas seguintes manifestações: "Falta de crença nos líderes; falta a institucionalização da prática democrática; falta eficiência no Estado. Impera a privatização do interesse público. Impera a corrupção. Impera o arbítrio dos poderosos. Impera o casuísmo legislativo para tentar transformar em vencedores das eleições os grandes perdedores diante da Nação: os homens e o partido do governo" (Idem:7).

[5] Esse ponto central aparece, por exemplo, na seguinte passagem: "O PMDB sabe que a crise nacional não encontrará solução sem mudanças profundas. Mudanças que só poderão ter início com o fim do arbítrio e da exceção. Mudanças que haverão de nascer do reencontro do povo com o poder político. A sociedade brasileira anseia pela Democracia, luta por ela, sonha com elą. A sociedade repele a arbítrio através de todas as suas formas de representação de interesses e de organização social: partidos políticos, movimentos sociais, organizações comunitárias, igrejas, sindicatos, organizações patronais, profissionais, movimentos setoriais e culturais. Democracia é Estado de Direito, é liberdade de pensamento e de organização popular, é respeito à autonomia dos movimentos sociais e repousa na existência de partidos políticos sólidos. Democracia significa voto direto e livre, significa restauração da dignidade e das prerrogativas do Congresso e do Poder Judiciário, significa liberdade e autonomia sindical, significa liberdade de informação e acesso democrático aos meios de comunicação de massa. Democracia implica democratização das estruturas do Estado, implica resgatar a soberania nacional, implica redistribuição de renda, criação de empregos e bem-estar social crescente. (...) Democracia é ruptura com o longo passado autoritário e elitista, é participação autônoma dos movimentos sociais nas decisões nacionais através da representação legítima, de meios modernos de consulta e informação e da definição dos rumos de nosso desenvolvimento através do planejamento democrático. As maiorias oprimidas da população – as mulheres, os jovens, os negros –, as minorias discriminadas – os índios, grupos étnico-culturais – não podem continuar sendo tuteladas. Tampouco podem permanecer os Sindicatos sob o tacão retrógrado do corporativismo" (Idem:i e ii).

necessariamente, pela reforma ampla e democrática da Constituição da República. Nesse sentido, a ANC era vista pelo PMDB como a "solução-síntese" ou, ainda, como o "berço da Democracia", ou "o berço pacífico e representativo dos anseios do povo".

Democratização das Decisões, Controle Social e Participação Política

A democratização substantiva do país requeria mecanismos institucionais que canalizassem e estimulassem a participação e o controle social nos processos de decisão e ao mesmo tempo refreassem a "prepotência" do Executivo face ao Legislativo e ao Judiciário. O documento preconizava a ampla democratização das estruturas políticas, sociais e econômicas.[7]

Também é ressaltada a importância do fortalecimento dos movimentos sociais que emergiam nesta época, enraizados nas bases da sociedade. A realização das potencialidades desses movimentos era vista como condição essencial para a construção da democracia. Na mesma perspectiva, colocava-se o fortalecimento da luta pela participação política dos sindicatos na vida nacional, removendo-se os limites impostos pela legislação corporativista.

Outra vertente era fortalecer os partidos políticos. A defesa da liberdade de organização partidária requeria a revogação da legislação autocrática, restabelecendo os direitos políticos e civis. Dependia também da criação de um "sistema adequado de financiamento público da atividade partidária, para torná-la independente do poder econômico, privado ou estatal". Também era necessário conferir aos partidos políticos um efetivo "poder de imprensa", isto é, permitir o acesso permanente aos meios de comunicação de massa, para que as questões públicas pudessem ser livremente debatidas pela sociedade, em processo contínuo de esclarecimento e de formação da opinião pública.

A efetiva democratização das decisões também dependia da liberdade partidária, de sorte a assegurar a expressão política a todos os setores sociais ou tendências ideológicas. A democratização da vida social e política exigia, ademais, a observância dos direitos eleitorais. Nessa perspectiva, era necessário estender o voto ao analfabeto e banir as restrições que cerceavam o direito à postulação de cargos eletivos; estabelecer o princípio de representação proporcional da cidadania; garantir o direito às coligações como projeção de liberdade partidária; assegurar plenamente o livre debate pelos meios de comunicações de massa

---

[6] A ANC deveria ser convocada, posto que o Brasil era "um país sem Constituição que honre este nome. O que o arbítrio apelidou de Constituição é a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que foi outorgada por uma junta militar à revelia da Nação", afirma o documento (Idem:10).

[7] Esse ponto é referido nos seguintes termos: "Sem uma ativa participação política popular, sem partidos políticos sólidos, sem liberdades públicas plenamente garantidas, sem planejamento democrático, sem um Legislativo independente, atuante e forte, sem um Judiciário aparelhado e com prerrogativas que asseguram sua autonomia, sem o restabelecimento da vida federativa, não pode haver democratização das decisões. E a democratização das decisões é requisito indispensável à justiça social e à independência nacional" (Idem:10).

durante as campanhas eleitorais, revogando a famigerada "Lei Falcão". Mas, sobretudo, era fundamental restaurar as eleições diretas para todos os níveis de governo.

Planejamento Democrático

A democratização substantiva do país também requeria o planejamento democrático das ações do Estado. O documento parte do pressuposto de que a intervenção do Estado era fundamental numa sociedade tão heterogênea e desigual. Assim, a existência de mecanismos estatais e públicos de regulação da vida social era "imposição inquestionável" na sociedade contemporânea. A necessidade da intervenção estatal era maior ainda num país como o Brasil, "marcado em sua história pela fragilidade e pela perversidade do funcionamento 'espontâneo' dos automatismos de mercado, pela fragmentação social e pela heterogeneidade regional" (Idem: 12).

Todavia, a ação do Estado deveria estar submetida ao planejamento democrático e ao controle social dos processos de decisão. Era, portanto, necessário, promover uma reforma das estruturas do Estado construídas durante a ditadura, que davam margens a inúmeras mazelas como, por exemplo, a privatização do espaço público.[8]

Nesta perspectiva, o grande desafio que se colocava para a "imaginação democrática" era o de estabelecer o controle público dos processos de elaboração e execução das políticas do Estado.

Enfrentar esse desafio requereria, em primeiro lugar, fortalecer o Poder Legislativo. Além de restaurar as prerrogativas republicanas clássicas (inviolabilidade do mandato parlamentar, revogação das normas que instituíram a decisão legislativa por decurso de prazo e substituição por procedimentos democráticos de agilização da elaboração das leis; devolução da possibilidade de criar despesa sem prejuízo da eficiência econômica), era indispensável ampliar a participação do Poder Legislativo na elaboração da política de Estado.

Nesse sentido o documento defende a participação efetiva do Legislativo (Federal, Estadual e Municipal) na discussão da "Lei do Plano". No âmbito federal, por exemplo, o Executivo deveria formular um Plano Nacional de Desenvolvimento, que definisse claramente as diretrizes gerais e setoriais, as linhas básicas das várias políticas públicas e as prioridades de gasto público. O Legislativo teria papel ativo na definição e na aprovação da Lei do Plano. O fortalecimento do Poder Legislativo também requereria a introdução de

[8] Veja-se esse ponto, na seguinte passagem: "Entre nós, o planejamento sempre se revestiu de um caráter autoritário e clientelista, que foi acentuado à exaustão nestes últimos dezessete anos de regime despótico. E aí estão para atestá-lo a corrupção do caráter público das decisões, que levou a uma verdadeira privatização do Estado colocado a serviço exclusivo do poder econômico; à irresponsabilidade da burocracia, protegida como nunca pelo sigilo; à atrofia do Legislativo e do Judiciário; à perda da generalidade da Lei, afogada pelo particularismo e pelo casuísmo do decreto-lei, dos decretos, dos regulamentos, das portarias" (Idem:12).

mecanismos que assegurassem: a possibilidade da iniciativa popular na proposição de leis, subscrita por cidadãos em números a ser fixado constitucionalmente; a instituição de referendo popular ou o plebiscito para as grandes questões nacionais; e o aparelhamento técnico e financeiro do Legislativo para assegurar o controle social da execução das políticas do Estado, bem como a necessidade de recuperar e ampliar os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Em segundo lugar, enfrentar o desafio de ampliar o controle público dos processos de elaboração e execução das políticas do Estado requereria que se criassem "Conselhos Consultivos". O documento propõe a criação, nas três esferas de governo, de "Conselhos de Planejamento Geral" e de "Conselhos Setoriais de Planejamento" (saúde, educação, energia, transportes etc.). Esses conselhos consultivos seriam integrados por representantes dos sindicatos, das associações profissionais, das associações comunitárias, dos usuários imediatos das políticas públicas e dos partidos políticos e funcionariam como um fórum permanente de expressão de interesses legitimamente constituídos e de discussão dos rumos das políticas de Estado.[9]

Em terceiro lugar, a ampliação do controle público dos processos de elaboração e execução das políticas do Estado, requereria o fortalecimento e a independência do Poder Judiciário.[10]

Em quarto lugar, a ampliação do controle público dos processos de elaboração e execução das políticas do Estado, requereria fortalecer a Federação. Neste sentido, o documento critica a concentração de poderes no Executivo Federal, conduzindo à expropriação do poder decisório dos estados e municípios, levando a uma verdadeira "liquidação da Federação". Em contrapartida, preconizava que a democratização da sociedade brasileira impunha a desconcentração política e econômica através do reforço da Federação, com efetiva autonomia de decisões pelos estados e municípios, para que não sejam "pensionistas e pedintes" da União, efetivamente habilitados e com recursos financeiros para dar respostas às demandas regionais e locais.

---

[9] Em última instância, as funções fundamentais destes conselhos eram a de tornar o Executivo mais sensível às demandas populares, a de tornar transparentes as decisões públicas, a de impedir a atuação sempre camuflada dos interesses poderosos, a de quebrar ao máximo a burocratização dos processos de decisão e a de constituir um mecanismo de comunicação e de mobilização" (Idem:15).

[10] Segundo o documento: "O sistema democrático requer, ainda, um Poder Judiciário amparado por prerrogativas e garantias que assegurem sua independência, dispondo de meios e recursos indispensáveis à realização de justiça rápida, eficaz e acessível às camadas mais carentes e desassistidas da sociedade. A Reforma do Judiciário e a Lei Orgânica da Magistratura foram manifestações autoritárias, prejudicando o exercício da justiça. Impõe-se uma reforma democrática do judiciário com leis complementares que atendam às tradições jurídicas do País e à dignidade do exercício da Justiça. Cabe ainda estudar a criação da Justiça Agrária, antiga reivindicação dos trabalhadores rurais, necessária diante da extensão e intensidade dos problemas e conflitos na área rural brasileira" (Idem:16).

Portanto, é neste contexto que a bandeira da descentralização emerge como um dos principais itens da plataforma reformista. Ela passa a ser defendida como antítese da centralização autocrática e instrumento de controle social e participação política.[11]

É importante ressaltar que, de forma correta, a descentralização das políticas de governo não implicaria a simples municipalização das decisões. Ao contrário, a gestão descentralizada não afastava a necessidade de políticas de caráter nacional, sem que isso significasse concentração de poder. O documento defende a implementação de "políticas de âmbito necessariamente nacional", necessárias num país tão heterogêneo, tão desigual econômica e socialmente. Porém, adverte, políticas de alcance nacional não se confundem com concentração das decisões. Ao contrário, seria perfeitamente possível pensar em normas gerais, válidas nacionalmente, e imaginar mecanismos de descentralização de recursos, que induzissem a desconcentração da administração.

Finalmente, em quinto lugar, a descentralização do processo de decisão das políticas governamentais implicaria a necessária descentralização das finanças. Nesse sentido, impunha-se uma reforma fiscal em favor dos estados e municípios. Além disso, era preciso estabelecer normas de repasse automático de recursos, segundo critérios sociais, e permitir que os Estados e Municípios tivessem a liberdade de aplicá-los.

II – UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O documento parte da constatação da ambivalência da situação brasileira. De um lado, o vigoroso desenvolvimento capitalista, entre 1956 e 1975, diferenciou o nosso país dentro do mundo periférico. No início dos anos 80, o Brasil contava com uma economia industrial avançada, a oitava do mundo; de outro lado, paralelamente, apresentava "um dos mais elevados índices de pobreza absoluta e de concentração da renda e da riqueza social, no globo terrestre" (Idem:17).[12]

---

[11] Essa referência aparece, por exemplo, na seguinte passagem: "Para a democratização dos processos de decisão é crucial proceder à sua máxima descentralização, reativando em bases firmes e duradouras a Federação. Descentralizar para democratizar, para aproximar o governo do povo, estimulando a participação política dos movimentos sociais e permitindo que a sociedade ajude a definir as políticas de Estado e tenha mais amplas possibilidades de controlar sua execução" (Idem:16).

[12] Na introdução do documento, essa ambigüidade é destacada: "O Brasil é um país rico – com povo pobre! É a sétima economia industrial do bloco das economias de mercado, entretanto é, também, um dos campeões mundiais de concentração de renda e da riqueza. Persistem as desigualdades sociais e regionais, persistem os enormes bolsões de pobreza absoluta. O PMDB considera que este estado de coisas é uma vergonha nacional. Compromisso fundamental do PMDB é a extinção do analfabetismo, é o fim da desnutrição e da mortalidade infantil, é a erradicação das endemias, é o fim da promiscuidade habitacional, da insegurança, da falta de transportes. O PMDB quer acabar com o estado de indigência forçada em que vivem pelo menos 25 milhões de brasileiros. Quer, e sabe como fazê-lo" (Idem:ii).

Segundo o documento, a crise econômica do início dos anos 80 aprofundou esse fosso estrutural e lançou a grande maioria do povo brasileiro em uma crise social aguda, de graves proporções. Entretanto, adverte o PMDB, essa crise social – fruto do modelo econômico excludente – estava em curso antes mesmo da recessão, estando presente até mesmo nos anos do "milagre" econômico.[13] A partir de 1974, a progressiva deterioração das condições econômicas imobilizou as políticas governamentais, de tal forma que o quadro social continuou em processo "implacável de decomposição".

Entretanto, é ressaltado que, mesmo diante dos obstáculos interpostos pela crise econômica mundial e interna, o país podia esperar um futuro promissor, desde que conseguisse conciliar o desenvolvimento com a justiça social. É com esse objetivo que se colocava a tarefa de formular uma Nova Estratégia Econômica e de Desenvolvimento Social.[14]

O documento insistia que, ao enfrentar esta tarefa, seria plenamente possível conciliar desenvolvimento econômico e social. Ressalvava que o fato de a política econômica e a política social constarem como títulos específicos no documento não deveria fazer supor que essas duas grandes áreas de política estariam sendo concebidas como "compartimentos separáveis". Nesse sentido, o documento rechaçava a conhecida "teoria do bolo", difundida por autoridades econômicas do regime militar. Ao contrário, afirma o documento, "o PMDB não aceita a falácia contumaz, de que existe uma 'contradição' entre o 'econômico' e o 'social'; falácia esta que deu origem à 'teoria do bolo', de triste memória, de que primeiro ter-se-ia

---

[13] Esse ponto é explicitado nos seguintes termos: "É mister ressaltar que a crise social no Brasil já vinha se agravando, por conta de uma política econômica dominada pelos grandes interesses e posta em prática com a irresponsabilidade tecnocrata do regime autoritário. O distanciamento do povo e de suas vicissitudes, o arrocho salarial, a ausência de uma política social acentuaram as iniqüidades, já graves, do nosso desenvolvimento histórico. Não se pode deixar de sublinhar que, na fase de auge do crescimento acelerado, entre 1968 e 1973, quando a política social foi mais perversa, existiam as condições mais favoráveis, do ponto de vista estritamente econômico, para promover a descompressão salarial e social. Assim, dada a falta de qualquer política social, enquanto a economia atravessava uma das fases mais vigorosas de expansão, com recursos fiscais abundantes e lucros pródigos, deterioravam-se violentamente a distribuição da renda e as condições de miséria absoluta. No Nordeste, agravaram-se as condições sociais, na área que já se constituía no maior bolsão de pobreza do Ocidente. Na Amazônia e no Centro-Oeste, grandes fluxos de população migrante foram submetidos à espoliação de sua força de trabalho, enquanto que os recursos naturais foram sendo dilapidados por formas de exploração predatórias e desnacionalizantes. Nas grandes cidades e áreas metropolitanas, a força de trabalho assalariada e, principalmente, as populações marginalizadas foram sendo vitimadas por condições de vida crescentemente deterioradas, em todos os aspectos, com os salários-de-base congelados pela política de arrocho" (Idem:17).

[14] Segundo o documento "Esperança e Mudança": "Diante das graves distorções e problemas acumulados durante os longos anos de regime arbitrário, torna-se essencial e inadiável a tarefa de estabelecer uma Nova Estratégia Econômica e de Desenvolvimento Social que responda aos desafios da crise econômica e busque deliberadamente a distribuição cada vez mais igualitária de renda e da riqueza. Em outras palavras, é urgente enfrentar o agravamento imediato e desagregador da crise econômica, através de uma política alternativa de curto-prazo que interrompa o perigoso ciclo recessivo e inflacionário em que estamos metidos e que, ao mesmo tempo, prepare as condições para uma retomada sólida e ordenada da expansão. Para isso, porém, é indispensável contar com políticas estratégicas de reordenação do sistema produtivo, para fazer frente aos desafios colocados pela crise mundial e, simultaneamente, dar suporte a um novo projeto social" (Idem:18).

que cuidar do crescimento econômico para depois zelar para que seus frutos fossem distribuídos", adverte (Idem: 12).

Uma vez explicitado esse pressuposto fundamental, o "Esperança e Mudança" apresenta uma ampla estratégia de desenvolvimento social, assentada em quatro eixos:

- A redistribuição da renda, como objetivo das políticas públicas e de reforma social;
- As políticas sociais básicas: exigências mínimas de uma sociedade democrática;
- Políticas de reordenação do espaço e do meio ambiente; e
- O emprego, como síntese da política social.

1 – A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA COMO OBJETIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DE REFORMA SOCIAL

A diretriz maior da estratégia de desenvolvimento social era promover a redistribuição da renda e da riqueza social. Para isso, era fundamental que "todas as políticas econômicas e sociais estivessem submetidas a estes objetivos, de maneira deliberada, consistente e explícita". Ao reconhecer essas exigências, prossegue o documento, o PMDB "subordina toda a condução das políticas públicas à promoção dos setores majoritários da população, constituídos pelos trabalhadores, assalariados e populações de baixa renda, hoje marginalizados dos frutos do progresso econômico nacional" (Idem:20). Entretanto, adverte o "Esperança Mudança", a "única garantia" de que o processo de desenvolvimento com justiça social avance de forma consistente reside na participação permanente e organizada do povo nas decisões.[15]

Dados estes pressupostos de natureza econômica e política, o documento reconhece que promover a distribuição da renda não era tarefa fácil e, portanto, não poderia ser lograda simplesmente mediante uma nova política salarial que assegurasse o poder de compra dos assalariados.[16] Ao contrário, a redistribuição

[15] De acordo com a retórica do partido: "A democracia do Estado constitui o único caminho adequado para colocar, definitivamente, a política econômica e social a serviço dos interesses da sociedade. Este é o caminho para conjugar o desenvolvimento econômico com a justiça social. Só com a democracia haverá distribuição mais justa de renda! O desenvolvimento com democracia e participação significa a garantia de um nível mínimo de renda, de habitação, de educação, saúde, lazer. Não pode haver verdadeira democracia fundada na desigualdade opressiva, na persistência e ampliação da pobreza, na exclusão prática de imensos contingentes de seres humanos da cidadania e dos frutos do progresso material e espiritual do país" (Idem:20).

[16] Segundo o documento: "Muito embora a política salarial seja um elemento fundamental de uma estratégia de redistribuição de renda, ela não pode dar conta de vários outros aspectos, tais como: a qualidade e adequação do abastecimento alimentar urbano, o controle dos preços e da diferenciação dos produtos industriais de ampla demanda popular, a incidência tributária, as condições de crédito ao consumidor e do financiamento habitacional, as condições de vida rural, as condições de oferta dos serviços urbanos

da renda encerrava um processo "extremamente complexo" que dependeria de um amplo conjunto de reformas sociais e de políticas públicas, articuladas em diversos níveis e com prazos de maturação diferenciados. A consecução do objetivo de distribuição da renda não poderia basear-se em propostas "utópicas e demagógicas", afirma o documento. Nesse sentido, o partido propõe "um conjunto articulado e exeqüível de políticas sociais, baseado num elenco compatível, consistente e não inflacionário de políticas econômicas e de reformas institucionais" (Idem:20).

Em seguida, o documento apresenta as linhas gerais de articulação entre as principais políticas públicas e reformas necessárias para alcançar a meta central da redistribuição da renda. Segundo o texto, a promoção desse objetivo dever-se-ia fundar em dois eixos de intervenção, tratados a seguir:

— Reformas Sociais e Institucionais: reforma da legislação trabalhista; reformas fundiárias (agrária e urbana); e reformas tributária e financeira. E

— o papel do conjunto das políticas públicas para a redistribuição da renda: política salarial, previdenciária e estabilidade no emprego; programa de políticas sociais de longo alcance; políticas de reordenação do espaço regional, urbano e do meio ambiente; estratégia de Reordenação do Sistema Produtivo; e política de emprego.

1.1 – Reformas Sociais e Institucionais

A distribuição da renda e da riqueza nacional dependia, em primeiro lugar, de reformas sociais e institucionais nas áreas trabalhista, fundiária (urbana e rural), tributária e financeira.

1.1.1 – Reforma da Legislação Trabalhista

O objetivo central da reforma trabalhista era fortalecer o conjunto das organizações representativas dos trabalhadores urbanos e rurais. Sintonizado com a luta do movimento sindical – com destaque para as deliberações da I Conferência das Classes Trabalhadoras (Conclat), realizada em 1981 –, o PMDB defendia a liberdade sindical, a plena restauração do direito de greve e a possibilidade da estruturação da organização central dos trabalhadores, com a constituição da Central Única.

Segundo o documento, o fortalecimento do sistema sindical (com liberdade e autonomia, com poder efetivo de negociação e recurso legítimo à greve para garantia de salários reais crescentes e novas conquistas sociais) representava a única forma de assegurar a distribuição dos benefícios do progresso material às classes assalariadas, no mesmo compasso do crescimento da produtividade e acumulação da riqueza social.

---

fundamentais, de saúde, de educação, enfim, de todo um conjunto de elementos que definem a qualidade do 'padrão-de-vida' nas sociedades modernas" (Idem:18).

A reforma da legislação trabalhista visava a extinguir a tutela do Estado sobre a organização sindical e sobre as relações de trabalho. No campo da organização sindical, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) permanecia comprometida por vícios que precisavam ser eliminados, pois impediam que os trabalhadores pudessem organizar-se livremente para defenderem seus interesses. Esses resquícios de corporativismo facilitavam a manipulação e o controle dos sindicatos pelo regime militar.

O documento endossava as aspirações da classe trabalhadora, de elaborar um novo "Código de Trabalho" que garantisse a liberdade e a autonomia sindicais e que assegurasse, efetivamente, os direitos dos trabalhadores.

1.1.2 – Reforma Agrária

A distribuição da renda e da riqueza nacional também dependia da realização de uma Reforma Agrária que garantisse "o acesso à terra a quem nela trabalhe". A Reforma Agrária representava a síntese de um complexo de medidas e políticas envolvendo inúmeras áreas de políticas públicas.[17]

O documento defendia o cumprimento do "Estatuto da Terra", o que poderia encaminhar a solução progressiva dos principais problemas, dentre os quais se destacam o êxodo rural e a conseqüente marginalidade social; os conflitos pela posse e uso da terra; e a apropriação especulativa da terra como reserva de valor, impedindo que quem pode produzir tenha acesso a ela.

O documento ressalta a importância do Estatuto da Terra, cujo espírito era promover a função social da propriedade. Entretanto, adverte que o Estatuto da Terra jamais foi levado a prática no que tange à Reforma Agrária, o que agravou o problema agrário e fundiário.

Além da aplicação do Estatuto da Terra, o "Esperança e Mudança" defendia a implantação, simultânea, de um conjunto de outras mudanças complementares necessárias para a implantação de uma verdadeira política de Reforma Agrária.[18]

---

[17] De acordo com o documento: "A Reforma Agrária significa uma completa reorganização da vida rural com o objetivo de assegurar acesso à terra, ocupação produtiva, renda e condições dignas de vida à população do campo. Significa o fortalecimento e a liberdade de organização dos produtores e trabalhadores, para que o Estatuto da Terra venha a ser efetivamente implantado, garantindo o acesso à terra, a regularização da situação dos verdadeiros posseiros e a reordenação do sistema agrícola, de forma adequada às características regionais, com o objetivo de criar uma agricultura eficiente, com produtividade crescente e uma população rural próspera e livre.(...) Não é possível uma Reforma Agrária sem uma política agrícola eficaz, sem que haja intervenção na comercialização dos produtos, sem que haja estradas, silos, assistência técnica, crédito adequado, apoio às cooperativas dos pequenos e médios produtores, financiamento de longo prazo para as imobilizações, garantia real de preços, seguro abrangente, educação, previdência, saneamento, saúde etc." (Idem:22).

[18] Dentre essas medidas propostas, destacam-se: "A democratização da estrutura rural deveria apoiar-se, entre outras, nas seguintes transformações institucionais na área rural: a) defesa dos parceiros e arrendatários que representam 20% da mão-de-obra permanente da agricultura brasileira, assegurando-lhes o direito de acesso à propriedade; b) adoção de uma verdadeira Reforma Tributária, ampla e rápida, generalizando o acesso à terra,

1.1.3 – Reforma Fundiária Urbana

O objetivo maior de promover a distribuição da renda e da riqueza nacional dependia também da realização da reforma fundiária urbana. Nesse sentido, de acordo com o documento, era fundamental assegurar o cumprimento da função social das propriedades rurais e urbanas.[19]

A reforma fundiária urbana também era vista como pré-requisito para a implementação da política de desenvolvimento urbano, capaz de reordenar as condições de vida nas cidades, assegurar o direito à moradia e aos serviços públicos, regularizar a propriedade nas favelas, coibir a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento integrado da habitação popular, do saneamento, dos transportes, das escolas e postos de saúde.

1.1.4 – Reformas Tributária e Financeira

A distribuição da renda e da riqueza nacional também requeria que se fizessem as reformas tributária e financeira. A reforma tributária era necessária, sobretudo, para eliminar as injustiças do sistema de impostos. Mais especificamente, ela visava a corrigir a regressividade existente no sistema fiscal. Ela também era proposta com o objetivo de promover uma significativa desconcentração fiscal em favor dos municípios e estados da Federação, colocando-se, portanto, como instrumento para a descentralização das políticas públicas.

Da mesma forma, a reforma tributária era considerada indispensável para corrigir o caráter regressivo do financiamento do gasto social. Segundo o documento, a sustentação de programas sociais requereria um patamar mais elevado e estável de recursos sociais, de base fiscal, que só poderiam ser supridos através de uma reforma tributária, no sentido de obter formas socialmente equânimes de taxação.

A redistribuição da renda também dependia da reforma financeira, sobretudo no tocante à democratização do crédito.[20] A regulamentação do crédito

---

por parte dos produtores sem terra ou com pouca terra, assim como legalizando a situação dos verdadeiros posseiros; c) extensão e rigorosa aplicação da legislação trabalhista no campo; c) reforma tributária, transformando o Imposto Territorial Rural, tornando-o efetivo e progressivo, de modo a penalizar firmemente a especulação e retenção de terras ociosas. Para isso o ITR deve ser diferenciado por região, tamanhos de propriedade, tempo de inatividade da terra e outros critérios anti-especulativos" (Idem).

[19] Segundo o documento: "A terra não pode ser uma reserva especulativa de valor para o seu proprietário e sim instrumento de trabalho produtivo no campo. Tampouco pode ser utilizada como aditivo para valorização especulativa de capitais nas áreas urbanas, marginalizando milhões de brasileiros do direito à vida e habitações condignas" (Idem:23).

[20] Este ponto é explicitado nos seguintes termos: "A reforma financeira também está intimamente relacionada à redistribuição da renda, na medida em que a democratização do crédito constitui um avanço indispensável para criar condições de acesso das classes de baixa renda aos bens de consumo duráveis e à habitação assim como para viabilizar o desenvolvimento da pequena produção rural e urbana" (Idem:23).

ao consumidor deveria ser efetuada com taxas de juros baixas, prazos e prestações adequados aos orçamentos familiares das classes de baixa renda. Além disso, era fundamental reorientar as linhas de crédito de todos os bancos públicos.

A democratização do crédito também envolvia a criação de linhas de crédito cooperativo e popular, para apoiar o processo de Reforma Agrária e para financiar pequenos empreendimentos cooperativos urbanos, micro-empresas familiares. Com esse objetivo, o Banco do Brasil, os bancos regionais e os bancos estaduais deveriam reestruturar as suas linhas operacionais no sentido de atender às diretrizes de um plano nacional de crédito cooperativo e popular.

O documento também ressalta a importância da reforma financeira no sentido de utilização da dívida pública no desenvolvimento social:

A reforma financeira também deveria caminhar no sentido de promover mudanças no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), visando a rebaixar as taxas reais de juros para os financiamentos de baixa-renda. Nesse sentido, o documento faz uma crítica à lógica da auto-sustentação financeira que presidia as decisões do SFH e do SFS, referida anteriormente.[21]

1.2 – O Papel das Políticas Públicas para a Redistribuição da Renda

Além das reformas institucionais e sociais mencionadas, o segundo eixo de intervenção governamental voltada para a redistribuição da renda envolvia a reforma das demais políticas públicas. Nesse sentido, como já foi observado, o "Esperança e Mudança" considerava fundamental a realização de um esforço continuado e deliberado em que as políticas públicas fossem "todas submetidas ao crivo dos critérios redistributivos" (Idem:25).

O documento distingue quatro categorias de políticas públicas. A primeira categoria contemplava as *"políticas sociais básicas"* (salarial, previdenciária, de abastecimento alimentar, de saúde e de educação) que atuam diretamente no atendimento às necessidades básicas da população.[22]

---

[21] Na reforma do SFH, destacam-se os seguintes pontos: "Esta mudança implica que o Sistema Financeiro da Habitação pratique uma política verdadeiramente diferenciada de juros, reservando uma parte dos recursos do sistema voluntário de poupança e empréstimo, que opera com recursos das cadernetas de poupança e precisa remunerá-los adequadamente, para os financiamentos dirigidos às classes de alta renda. A operação deste sistema certamente requererá um certo volume de recursos fiscais a fundo perdido, para que se possa diluir o "custo" financeiro dos programas de habitação popular sem risco de descapitalização dos fundos sociais, particularmente do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), principal sustentáculo do BNH. Além disso, é urgente interromper a utilização dos recursos do FGTS para os programas de saneamento. É um absurdo pretender que "empresa" neste setor possa produzir "retornos" para remunerar os fundos sociais (com correção monetária e juros) senão através da cobrança de tarifas extremamente elevadas para serviços essenciais como fornecimento de água e esgotos" (Idem:23).

[22] A importância da reforma da intervenção estatal neste conjunto de políticas para promover a redistribuição da renda era ressaltada nos seguintes termos: "Sem uma nova lei salarial que proteja todos os segmentos

O documento considerava que a reforma dessas políticas sociais clássicas era "uma exigência mínima de uma sociedade democrática" que, certamente, implicaria uma expansão dos gastos públicos. Ao mesmo tempo, era reforçada a idéia de que a alocação desses recursos deveria ser descentralizada para os estados e os municípios.

A segunda categoria de políticas públicas contemplava as *"políticas de reorganização do espaço urbano, regional e do meio ambiente"*. O documento incluía neste grupo as intervenções nas áreas da habitação, do saneamento, dos transportes coletivos e da qualidade do ar e da água, que também interferiam nas necessidades básicas da população, mas que exigiam elevados investimentos ou dependiam da execução de planos de reordenação estrutural da vida urbana ou rural. Essas ações deveriam ser consistentemente mobilizadas no sentido do desenvolvimento social.[23]

A terceira categoria contemplava as *"políticas estratégicas de reordenação do sistema produtivo"*. O documento se refere à necessidade de que o crescimento industrial, a política agrícola e agrária, o desenvolvimento de mineração e os ajustamentos do sistema de energia e transportes também fossem direcionados e atuassem como fatores convergentes de transformação social, no sentido da eqüidade e justiça distributiva.

Finalmente, a quarta categoria contemplava a *"política de emprego"*. Segundo o documento, a promoção da distribuição de renda teria que ser, também, respaldada pela implementação de uma política global de emprego que articulasse, em todos os níveis, a conciliação de critérios de crescimento máximo da produtividade com a geração de empregos em escala adequada ao crescimento da força de trabalho economicamente ativa.

2 – AS POLÍTICAS SOCIAIS BÁSICAS: EXIGÊNCIAS MÍNIMAS DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

---

assalariados (inclusive os funcionários públicos) e faixas de rendimento, dos efeitos corrosivos da inflação; sem mudanças nos dispositivos do FGTS para garantir a estabilidade do emprego; sem uma reforma da previdência social que busque implantar um sistema justo de financiamento e de distribuição dos benefícios, favorecendo as classes de baixa renda, não será possível iniciar o processo de redistribuição da renda nacional. Além disso, o PMDB está consciente de que Programas de Políticas Sociais de Longo Alcance, visando a atacar, de forma simultânea, todos os problemas sociais de vulto como a saúde pública, a educação, o abastecimento alimentar com preços acessíveis, a habitação popular, o saneamento básico, os transportes coletivos urbanos, a proteção ao meio ambiente, também não será possível dar continuidade à distribuição da renda, em termos substantivos e irreversíveis" (Idem:26).

[23] A imbricação dessas políticas com a redistribuição da renda aparece destacada na seguinte passagem: "(...) não se pode deixar de ressaltar que a redistribuição da renda implica, por si mesma, a redução progressiva das desigualdades regionais. Redistribuição social da renda e riqueza entre as populações das diferentes regiões constitui um só e mesmo processo. Por isso, o critério de regionalização de todas as políticas públicas deve acompanhar explicitamente a política de redistribuição" (Idem:26).

O segundo grande eixo da Estratégia de Desenvolvimento Social era a reforma estrutural dos mecanismos de intervenção do Estado nas políticas sociais básicas edificada no pós-64.[24] Com esse objetivo, o "Esperança e Mudança" apresenta diretrizes para a reforma de cada uma das políticas sociais básicas, detalhadas a seguir.

2.1 – Uma Nova Política Salarial e de Custo de Vida

O documento parte da crítica ao caráter regressivo da política salarial adotada no pós-64 e de seus impactos na piora das condições de vida dos trabalhadores. Destaca, especialmente, a promoção do arrocho salarial baseado na degradação do salário mínimo, que teve conseqüências nefastas para os assalariados e para a distribuição da renda. Com base nesta crítica, o documento defendia a adoção de medidas voltadas para recuperar os salários. Além do aumento real dos salários, pregava que, simultaneamente, se enfrentasse o problema da elevação do custo de vida.

2.2 – Estabilidade no Emprego e Condições de Trabalho

O documento critica a rotatividade da mão-de-obra, fruto da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, que introduziu mecanismos flexíveis de demissão sem justa causa e permitiu que as empresas intensificassem as dispensas dos trabalhadores pouco antes das datas-base dos dissídios, trocando-os por outros, com salários mais baixos.

Essa característica da política trabalhista era vista como um mecanismo eficaz para a redução real dos salários de base e para concentrar renda. O PMDB preconizava que este mecanismo "perverso e altamente injusto" deveria ser "imediatamente interrompido, para que seja possível estabelecer a estabilidade". Nesse sentido, propunha que se criassem dispositivos legais que assegurassem a estabilidade.

2.3 – Reforma da Previdência Social

Inicialmente, o documento analisa a crise financeira que o complexo previdenciário atravessava no início dos anos 80. Essa situação decorria da associação de problemas estruturais da própria Previdência, fruto da "incompetência do governo", e da inexistência de controle social sobre suas atividades, com os efeitos da política econômica recessiva e anti-social, que provocava, via desemprego, queda do montante da contribuição previdenciária. A

[24] A justificativa para essa reforma estrutural aparece na seguinte passagem do documento: "Saúde, educação, abastecimento de bens essenciais, salários reais justos e crescentes, previdência social, estabilidade no emprego são alicerces de uma sociedade democrática. A carência destes elementos numa sociedade como a brasileira, que já alcançou um estágio relativamente avançado do desenvolvimento das formas produtivas, com um sistema industrial e agrícola com amplas potencialidades, resulta da omissão irresponsável do poder público – uma vergonha para o país – que *pode* e deve ser revertida e sanada em menos de um decênio, se para tal for implantada uma política social firme e continuada. O PMDB não aceita este estado de coisas – a *pobreza absoluta* pode e deve ser erradicada da face do Brasil (...)" (Idem:26-27).

diminuição das transferências da União para o sistema era fator adicional de agravamento da crise.[25]

O documento apresenta diretrizes para a reforma dos mecanismos de financiamento, da gestão institucional, do plano de benefícios e da assistência médica, apontadas a seguir.

Financiamento do Complexo Previdenciário

O diagnóstico destaca que o financiamento do complexo previdenciário padecia de dois "defeitos fundamentais": de um lado, seu caráter regressivo e injusto socialmente, na medida em que "onera mais o trabalhador pobre do que os demais"; de outro lado, "penaliza as empresas que empregam mais por unidade de produção", dado que era quase exclusivamente baseado em contribuições sobre salários, o que representava desestímulo a absorção de mão-de-obra.

Com vistas à superação desses problemas, o documento propõe a realização de "estudo cuidadoso de alternativas de financiamento". Esse estudo deveria ser orientado por três diretrizes. A primeira envolvia a "conversão parcial das contribuições de responsabilidade dos empregados" para outras bases de financiamento não incidentes sobre a massa dos salários. Nessa perspectiva, propõe duas novas fontes de financiamento: a "Contribuição sobre o valor adicionado em esquema progressivo de incidência"; e a "Contribuição adicional sobre a renda, especialmente renda de capital". Observe-se que essas propostas resultaram, em 1982, no Finsocial (depois Cofins) – uma "distorção autoritária da proposta do PMDB" (Lessa, 1982), – e na Contribuição Sobre o Lucro Líquido (Csll) (1988).

A segunda diretriz envolvia a supressão do teto de contribuições, sem aumento do teto de benefícios, de modo a tornar o sistema mais progressivo. Como já se salientou aqui, na primeira parte, o teto de contribuições era uma das faces do caráter regressivo do financiamento da previdência social.

A terceira diretriz era a supressão das contribuições dos aposentados e pensionistas, instituídas pelo Decreto-lei n. 1.910/81, como resposta do autoritarismo para a crise financeira da previdência no início dos anos 80, fruto da recessão e suas conseqüências sobre o desemprego e na renda dos rendimentos dos assalariados.

Reformulação Institucional e Administrativa

Segundo o documento, a Previdência Social, do ponto de vista institucional e administrativo, havia chegado a uma "situação calamitosa". Esse quadro era

---

[25] O PMDB também criticava a "resposta" dada pelo governo a essa crise, "digna de seu passado consistente de atos de discriminação contra a classe trabalhadora": a edição do Decreto-lei n. 1.910/81, que aumentou contribuições e instituiu desconto sobre proventos de aposentados e pensionistas. Assim, "coube outra vez aos trabalhadores e aos aposentados o ônus de pagar a conta dos descalabros do governo" (Idem:30).

conseqüência, em primeiro lugar, da "dominância de interesses eleitorais sobre a impessoalidade e racionalidade na gestão", o que acarretou "inacreditável incompetência administrativa; inexistência de quadros técnicos com mínimo de estabilidade; e omissão frente às fraudes e abusos".

Em segundo lugar, esse quadro decorria da "ampliação não planejada" das atividades da Previdência Social, "sem a cobertura financeira e administrativa correspondente", o que levou o sistema ao "descontrole e desperdício de recursos". Tal situação era agravada pela "inexistência de controle externo sobre a gestão previdenciária, salvo o do Tribunal de Contas da União, que é demasiadamente formal e demorado" (Idem:34).[26]

Plano de Benefícios

No tocante à reforma do plano de benefícios, o PMDB propõe uma ampla discussão sobre a natureza e a função social da Previdência. A reforma seria decorrência lógica do papel que a sociedade queria reservar à previdência no âmbito da política social de um governo democrático.

Assim, caberia definir as prioridades, em termos da população a ser mais beneficiada e dos riscos a serem cobertos. No que concerne à população a ser mais beneficiada, o documento recomendava a prioridade aos trabalhadores de baixa renda, os mais expostos aos riscos que o seguro social visava a cobrir:

Com relação à amplitude dos benefícios, o documento criticava a dispersão de recursos em diversos tipos de coberturas e recomendava maior seletividade, ou seja, a concentração de recursos no atendimento aos riscos básicos que podem atingir o trabalhador de baixa renda e sua família (invalidez, velhice, doenças, acidentes do trabalho e morte). À luz desses critérios, o documento recomenda medidas visando a aumentar a justiça social, pela maior seletividade do plano de benefícios e pelo aumento dos valores pagos

Outro aspecto essencial contido no documento era o atendimento aos trabalhadores rurais, cuja inclusão no pós-64 foi precária e residual.

Assistência Médica Previdenciária

Como mencionei, o PMDB encampava a reforma da assistência médica previdenciária proposta pelo chamado "Movimento Sanitarista", no sentido de

---

[26] Com base neste diagnóstico, o PMDB propunha, no plano institucional, que a reforma do complexo previdenciário fosse orientada pelas seguintes diretrizes: a) "Instituição de mecanismos eficazes de controle social sobre a administração previdenciária, com especial menção para a criação, nos níveis nacional, estadual e local, de órgãos de controle, com representação de sindicatos de empregados e empregadores, do governo local e federal para supervisionar as atividades da Previdência Social. Deve-se cuidar, entretanto, de assegurar rotatividade e efetivo papel dos sindicatos nestes órgãos para evitar repetir a absorção clientelística dos representantes, ocorrida no passado; b) medidas para dotar a Previdência Social de quadros administrativos com independência de influência político-eleitoral; e c) clara separação de funções do seguro social, assistência social e assistência médica, com fontes de financiamento próprios e independentes" (Idem:34).

romper com o modelo privatista implantado no pós-64 e caminhar na direção de um "Sistema Único de Saúde", de caráter preventivo, público, universal e com gestão descentralizada.[27]

2.4 – Reforma da Política de Saúde

O documento considerava inaceitável a situação de saúde da população brasileira. Esse quadro era percebido pela manutenção "em nível alarmante" de certas condições "que de há muito poderiam ter sido superadas". Era o caso da elevada taxa de mortalidade infantil e da incidência de doenças evitáveis por vacinação (sarampo, difteria, poliomielite, tétano etc.). Também chamava a atenção a persistência, em caráter endêmico, de doenças como a tuberculose, malária, chagas, hanseníase.

O "Esperança e Mudança" também ressaltava a inadequação da oferta de serviços, ante as necessidades básicas da população.[28] Essa inadequação se refletia nos grandes diferenciais de risco de adoecer e de morrer existentes entre pobres e ricos, expressando a desigualdade com que a morbidade estava distribuída nas diversas camadas ou estratos sociais.

Outra deficiência grave era o fato de que uma grande parcela da população não tinha acesso "a qualquer tipo de serviço de saúde". Isso decorria do fato de que a cobertura estava vinculada apenas ao trabalhador do mercado formal urbano contribuinte da Previdência. Este quadro estava associado ao modelo privatista da política de saúde, hegemônico no pós-64.[29] Em decorrência, o

---

[27] Nesse sentido, o "Esperança e Mudança" recomendava que a reforma da assistência médica deveria ser orientada pelas seguintes diretrizes: a) "Integração institucional e de atividades com o Ministério da Saúde, de modo a garantir prioridade às necessidades básicas de saúde da população, destacando-se controle de endemias, saneamento básico, assistência materno-infantil, nutrição e outros programas de prevenção; b) reformulação incisiva das relações com o setor hospitalar privado de modo a garantir a efetivação das prioridades, impedir o desperdício de recursos e coibir vigorosamente a corrupção e as fraudes; c) extinção da discriminação na assistência médica ao trabalhador rural e seus dependentes com extensão a estes dos mesmos direitos do trabalhador urbano; d) ampliação gradual do sistema em sintonia com a política de saúde pública, com o aporte crescente de recursos orçamentários de modo a estender o atendimento a toda a população, independente de filiação previdenciária" (Idem:33).

[28] Essa crítica aparece nos seguintes termos: "Em vez de serviços mais simples e acessíveis, voltados aos principais problemas que afetam a saúde dos brasileiros, temos visto uma multiplicação de serviços tecnicamente sofisticados, de alto custo e acessíveis apenas a uma parcela privilegiada da população. Os serviços existentes são mal distribuídos, discriminando por isso a clientela das classes mais pobres com relação às mais ricas. Adicionalmente há grandes desigualdades na distribuição dos serviços entre cidade e campo e entre as regiões do país" (Idem:35-36).

[29] A crítica ao modelo médico assistencial privatista do pós 64 é feita nos seguintes termos: "Com efeito, o governo atribui ao setor privado médico-hospitalar grande parte dos serviços de atendimento à população, remunerando-os com recursos públicos. Entretanto, apesar de ser o maior comprador desses serviços, o governo não busca salvaguardar os interesses do povo. Ao contrário, os grandes beneficiários são os empresários e uma reduzida minoria de profissionais pouco escrupulosos, que fazem da atividade médico-hospitalar uma mera fonte de lucros fáceis. De fato, distorções na prestação de serviços pelas empresas privadas de medicina têm sido freqüentemente denunciadas e comprovadas, sendo as mais comuns: a realização de atos médicos desnecessários e onerosos, quando a remuneração é feita por "unidade de serviço";

documento constatava que o país "gasta pouco e mal" com seus serviços de saúde. Gastava pouco em relação a outros países, de igual nível de desenvolvimento; e gastava mal ao não dar ênfase às medidas de caráter preventivo.

Com base neste diagnóstico, o documento defendia a realização de ampla reforma da política de saúde do regime militar. Como mencionado, em sintonia com as teses defendidas pelo chamado "Movimento Sanitarista", a reforma da saúde apontava na direção do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse sentido, o "Esperança e Mudança" sugeria a mudança do modelo assistencial, visando a priorizar as ações de caráter preventivo e os cuidados básicos de saúde. Um dos objetivos centrais da reforma era garantir o acesso universal aos serviços de saúde para toda a população que deles necessite, independentemente de sua condição econômica e social ou filiação previdenciária.

Do ponto de vista institucional, o documento preconizava a unificação do sistema, pelo comando único das ações do governo federal, acabando com a dualidade entre as ações do ministério da Saúde e do INAMPS.[30] Além da Unificação das ações federais, ele defendia a descentralização da gestão para os municípios.[31] Um dos requisitos para descentralizar era ampliar a participação direta das comunidades e da sociedade, mediante seus organismos representativos, especialmente no planejamento da política e no controle do desempenho dos serviços.[32]

Para o financiamento da nova política de saúde, o PMDB propunha a constituição de um Fundo Nacional de Saúde destinado a financiar a política de saúde proposta, composto por um percentual dos recursos previdenciários e de dotações orçamentárias da União de forma a elevar os gastos estatais diretos em saúde.

---

e a omissão na execução de procedimentos necessários, quando os pagamentos prevêem a cobertura da clientela específica e são calculados de forma global" (Idem:37).

[30] Nesse sentido, recomendava a "reorganização institucional unificando os recursos e ações de saúde desenvolvidas pelo Governo Federal, tendo como ponto central a desvinculação do Inamps da órbita do Sinpas e seu engajamento à nova política global sob a coordenação do ministério da Saúde" (Idem:38).

[31] A diretriz de descentralização administrativa e financeira é explicitada nos seguintes termos: "Compatibilização entre o programa de trabalho a ser desenvolvido pelos Estados e Municípios e a aplicação descentralizada de recursos federais, segundo critérios de maior justiça tributária e social, dando preferência para o nível municipal na prestação dos serviços básicos de saúde" (Idem).

[32] O aumento da participação e do controle social nos processos de decisão transparece em duas recomendações: "consolidação e fixação de prioridades na alocação dos recursos financeiros, a ser realizada por intermédio de Conselho representativo dos diferentes segmentos sociais, coordenado a nível nacional pelo ministério da Saúde e a nível regional e local pelas Secretarias Estaduais e municipais de Saúde"; e "participação dos sindicatos, organização populares, médicos e demais profissionais de saúde em suas instâncias nacional, regional e local na definição da política e no controle do desempenho dos serviços, de forma a canalizar e a potencializar a pressão dos diversos segmentos da sociedade por uma política que represente seus interesses" (Idem).

Outra diretriz proposta dizia respeito ao controle sobre a ação do setor privado contratado. Nesse sentido, pregava a clara definição das áreas de atuação do setor privado, o que implicava na revisão: dos critérios de financiamento subsidiado de sua expansão (Fundo de Assistência Social, FAS); das normas de atendimento e formas de remuneração que estimulavam a corrupção (superfaturamento, falseamento de diagnósticos ou procedimentos etc.) e das práticas que levavam à realização de procedimentos desnecessários ou contenção indiscriminada de atendimento, como forma de auferir maior rendimento.

Além dessas medidas, o "Esperança e Mudança" propunha um conjunto de ações voltadas para a valorização de recursos humanos; a política científico-tecnológica e de produção na área de vacinas, medicamentos e equipamentos; a política de vigilância sanitária; e a política de saúde ocupacional.

2.5 – Reforma Educacional

A situação do sistema educacional era também considerada crítica, pois acumulava problemas graves em todos os níveis. A alfabetização de adultos, promovida pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), era considerada insuficiente e inadequada para reduzir os altos índices de analfabetismo no país.

O sistema pré-escolar era tido como altamente deficiente, alcançando parcela muito reduzida das crianças entre 4 e 6 anos, praticamente excluindo os filhos das famílias de baixa renda.

O ensino de primeiro grau, apesar do crescimento quantitativo da taxa de escolaridade, ainda era insuficiente e precário, especialmente nas regiões mais pobres, onde era elevado o número de crianças que estavam fora da escola. A eficiência do ensino era considerada precária, sendo "alarmantes" os índices de repetência e evasão nas primeiras séries. Assim, apesar do crescimento quantitativo, prevaleciam problemas graves que afetavam o rendimento escolar e a qualidade do ensino do primeiro grau.[33]

No ensino de segundo grau, o documento destaca problemas relacionados à capacitação dos recursos humanos, à carência de recursos materiais das

[33] A crítica à expansão quantitativa e sem qualidade aparece na seguinte passagem: "As crianças pobres são as grandes vítimas reveladas por estas cifras, visto que a evasão e a repetência são decorrentes, por um lado, da sua miséria e subnutrição e, por outro, da organização, estrutura, currículos e métodos da escola de primeiro grau, voltada para as camadas privilegiadas da população. Os critérios sociais atualmente empregados para a escolha e dosagem dos conteúdos curriculares consideram como anomalia – e não como regra – os padrões de rendimento da maioria da população. (...) A merenda escolar, principalmente nas regiões mais pobres da Nação, é insuficiente e desbalanceada, não atendendo às necessidades dos alunos de baixa renda. A situação dos professores é grave não só pela má remuneração, mas também pela intensa jornada de trabalho, fatores que acarretam falta de condições financeiras e de tempo para atender a cursos de reciclagem. No magistério da rede pública, onde predomina o sexo feminino, os salários aviltados resultam de uma política educacional falida e de uma política social injusta, que não se preocupa com a discriminação sexual no mercado de trabalho" (Idem:39).

escolas, ao planejamento de um ensino profissionalizante desvinculado das aspirações do alunado e das reais necessidades do mercado de trabalho, cujos currículos foram reformados de maneira inadequada, sem levar em consideração as especificidades regionais e em prejuízo da formação humanística. Essas condições acabaram levando a um sensível rebaixamento da qualidade da educação neste nível.

A crescente privatização do ensino de primeiro e segundo graus e a deterioração do ensino público de boa qualidade reproduziam, mais uma vez, o fenômeno da desigualdade de oportunidades. Com as mensalidades privadas elevadas, o ingresso na universidade continuava sendo um "verdadeiro tormento para aqueles que conseguiram atravessar o funil do sistema educacional brasileiro" (Idem:40).

O ensino superior também se encontrava em visível estado de crise. A rápida expansão quantitativa das vagas realizou-se com privatização crescente diante do descaso do governo para com o ensino público e gratuito e dos subsídios por ele concedido à rede particular. No ensino privado, proliferaram os cursos que exigiam baixo investimento em instalações, equipamentos e corpo docente, freqüentemente assentados numa visão mercantil da educação, na qual a meta de reduzir custos e aumentar lucros redundou no rebaixamento da qualidade da educação oferecida. A desigualdade do acesso, para as diferentes classes sociais, também se manifestava na expansão do ensino superior privado.[34]

O documento ressalta a importância do papel da educação na construção da sociedade, considerando que o "acesso ao saber", privilégio de uma minoria, era "condição fundamental" da democratização da sociedade brasileira. A pretendida democratização do acesso ao saber, requereria um conjunto amplo e complexo de "condições básicas", detalhadas no documento.[35] Mediante o

[34] Segundo o PMDB: "Paradoxalmente, foi sobretudo à rede privada e de ensino pago que puderam ter acesso as camadas médias que não logravam ingresso na diminuta rede pública e gratuita. No afunilamento antidemocrático do sistema educacional do país foram sobretudo as camadas privilegiadas que vieram ocupar as vagas do ensino gratuito" (Idem:40).

[35] Dentre tais condições o documento ressalta: a) "Participação das entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade civil no processo de elaboração e condução da política educacional em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal), particularmente daquelas mais estreitamente vinculadas à problemática da educação, seja por representarem camadas majoritárias da população, seja por possuírem um envolvimento mais direto com o setor (como sindicatos de trabalhadores e de educadores, associações de docentes dos diversos graus de ensino, entidades do movimento estudantil e associações de educadores); b) Elevação substancial da participação dos gastos educacionais no orçamento público, inclusive fixando-se o percentual mínimo de 12% do Orçamento da União e de 20% dos Orçamentos dos Municípios e Estados e transferindo-se automaticamente os recursos da União; c) Instituição de um planejamento educacional democrático e criterioso, que se norteie fundamentalmente pela garantia de idênticas oportunidades de ingresso, permanência e aproveitamento, no sistema educacional, das diferentes camadas e segmentos do povo brasileiro. Os meios de comunicação social em geral e a televisão em particular devem fazer parte deste planejamento, por constituírem importante veículo de educação não formal; d) Revisão ampla do conteúdo e dos métodos da educação – tanto formal, quanto informal – assim como uma reformulação substantiva de

cumprimento de tais condições, seria possível promover e executar a "profunda mudança" que se fazia urgentemente necessária na política educacional brasileira, consagrando o ensino gratuito em todos os níveis.

Nesse sentido, o objetivo central da nova política educacional deveria ser o de "promover a construção de uma educação autenticamente democrática, em todos os níveis do sistema de ensino e nas demais atividades educativas desenvolvidas no país". Essa "profunda mudança" deveria basear-se num conjunto de diretrizes, também explicitadas no documento.[36]

2.6 – Reforma da Política de Abastecimento Popular

---

seus objetivos e currículos, em interação com a sociedade, para acolher, através de formas efetivas de participação, novos valores éticos e sociais. No contexto desta revisão deve-se promover a preservação da memória nacional e o apoio à cultura popular, garantindo-se o acesso aos recursos necessários para a livre expressão da criatividade do povo" (Idem:41).

[36] Dentre tais diretrizes, destacam-se: "a) Adoção de uma verdadeira política de alfabetização, para erradicar efetivamente o analfabetismo, associada ao conjunto das políticas sociais aqui propostas e à redistribuição da renda. Uma verdadeira política de alfabetização exige também uma diversificação dos conteúdos e uma mudança nos métodos, de modo a incorporar, no processo educativo, as experiências de vida e a participação dos trabalhadores. E esta política só é possível na medida em que se elevem os níveis de vida do povo e em que a alfabetização seja transformada num instrumento de participação social e de exercício pleno da cidadania; b) Expansão ampla da pré-escola, oferecendo, às crianças de famílias de baixa renda, educação adequada, alimentação gratuita e cuidados de saúde e higiene, com ênfase no atendimento às periferias urbanas e valendo-se de modelos que visem à criança como um fim em si mesma e não ao seu adestramento para o 1° grau; c) Forte crescimento do ensino fundamental público, para realizar verdadeira democratização, atendendo à criança brasileira, mediante: i) destinação de maiores recursos ao 1° grau, a fim de garantir, para todas as crianças, condições de ingresso, permanência e aproveitamento na escola até a 8ª série; ii) redefinição da organização, estrutura e currículos da escola básica de oito anos, com ênfase na revisão dos critérios sociais para a escolha e dosagem dos conteúdos curriculares, tornando-se compatíveis com as situações de vida e as condições de aprendizagem da maioria da população; iii) estímulo a experiências alternativas de ensino de 1° grau, conduzidas pelas populações de baixa renda e pelas classes trabalhadoras, através de seus organismos representativos como sindicatos, associações de bairro e centros comunitários; iv)adoção de critérios regionais, compensatórios para com os municípios mais carentes, especialmente nas áreas rurais; d) Expansão do ensino público de 2° grau, reformulando sua organização e funcionamento, tornando-se opcional a profissionalização e dando-se ênfase a uma formação geral voltada para a realidade brasileira; e) Ampliação e democratização do ensino superior público, mediante: i) expansão das oportunidades de ensino público e gratuito em substituição à utilização de verbas governamentais para subsidiar o crescimento e a manutenção do ensino privado; ii)reestruturação da universidade brasileira, tendo em vista (1) adequá-la à busca e difusão do saber em geral e sobretudo daquele voltado para as necessidades da maioria da população brasileira e para um desenvolvimento autenticamente nacional e auto-sustentável; (2) promover uma democratização interna da gestão das instituições, na qual o corpo docente e discente tenha efetivo acesso e poder decisório; (3) desenvolver e implantar métodos e sistemas que aperfeiçoem a administração universitária, buscando aumentar a eficiência de sua função educativa, sem perder de vista a meta última de sua democratização; e) Adoção de uma política salarial justa para os professores. A prioridade do ensino básico implica melhorar substancialmente os salários, bem como as condições de trabalho e estabilidade dos professores de cursos pré-escolares, de primeiro e segundo grau, os quais figuram entre as camadas mais oprimidas pela política salarial do regime autoritário. A remuneração justa e condigna e a estabilidade dos professores e funcionários das universidades devem ser asseguradas; f) Utilização mais intensiva do espaço escolar, tanto para fins especificamente educacionais como para atividades comunitárias do interesse da maioria da população" (Idem:42).

O reforma do abastecimento popular, também envolvia um amplo elenco de medidas. No plano geral era fundamental a adoção de uma nova política agrícola e agrária, que priorizasse a produção de alimentos para o mercado interno.[37]

Essa nova política agrícola contemplava a intervenção pública na esfera da comercialização atacadista e varejista, além da medida nas áreas de transporte e armazenamento. Essas medidas gerais eram tidas como fundamentais para assegurar que gêneros de primeira necessidade chegassem às periferias urbanas e às zonas rurais pobres, com preços acessíveis.[38]

3 – POLÍTICAS DE REORDENAÇÃO DO ESPAÇO E DO MEIO AMBIENTE

O terceiro eixo da "Nova Estratégia de Desenvolvimento Social" era a reforma estrutural das políticas de reordenação do espaço e do meio ambiente.[39] Neste cenário, além das políticas sociais básicas, a redistribuição da renda também requereria políticas de envergadura voltadas para a reordenação do espaço urbano e do meio ambiente. Nesta perspectiva, o documento apresenta para o debate um conjunto de diretrizes voltadas para a reforma das políticas urbana (habitação popular, saneamento, transporte coletivo), meio ambiente e desenvolvimento regional, destacadas a seguir.

3.1 – Diretrizes para uma Política Urbana

Inicialmente, o PMDB estabelece as diretrizes gerais que deveriam orientar a formulação de uma política urbana democrática.[40] Além disso, considera que a

---

[37] As bases dessa nova política agrícola são apresentadas na Parte III do documento ("Estratégia para o Desenvolvimento Econômico").

[38] No plano de medidas específicas para o abastecimento popular o documento apresenta um conjunto de medidas, com destaque para: a) o apoio público à comercialização direta, viabilizando-se a organização cooperativa de pequenos varejistas; b) a implantação de subsídios temporários diretos para produtos essenciais, aplicados de forma a estimular o aumento de sua oferta, dentro das diretrizes gerais da política agrícola; e c) a reforma de todo o aparelho público existente no campo do abastecimento popular, envolvendo a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazen), a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab), a rede de Centrais de Abastecimento e outros programas específicos de financiamento existentes para esta área de política pública (Idem:44).

[39] Segundo o PMDB, "condições desumanas" de moradia, falta de saneamento e de transportes coletivos também eram parte do "triste quadro" da situação social brasileira. Essa situação era fruto da ausência de uma política agrícola e agrária, da utilização da terra (urbana e rural) como ativo de especulação, da inexistência de uma política de desenvolvimento regional e de meio ambiente que "transformaram as nossas cidades em estuário migratório das crises, enquanto persiste a miséria rural, particularmente nas regiões mais pobres como o Nordeste" (Idem:45).

[40] Dentre essas diretrizes, destacam-se a "deselitização" dos padrões urbanísticos vigentes; a promoção de uma política de subsídios para os serviços públicos e para a habitação nas áreas de baixa renda; o combate à especulação imobiliária; a democratização do acesso à moradia, através da "imposição e implementação" de planos de desenvolvimento urbano; e o atendimento imediato das demandas para regularização de situações precárias de posse, através de reforma fundiária urbana.

implementação de uma verdadeira política urbana (que dispusesse de instrumentos efetivos de planejamento urbano, de disciplina do uso e ocupação do solo e de coibição da especulação imobiliária), dependia da criação prévia de instrumentos fiscais e jurídicos apropriados para isso. Desse ponto de vista, o documento sugere a instituição de um conjunto de *Instrumentos Jurídicos para a Política Urbana*[41], de um lado; e de um conjunto de *Instrumentos Tributários para o Planejamento Urbano*[42], de outro.

3.2 – Diretrizes para a Reforma da Política de Habitação Popular

O documento constata o agravamento das condições habitacionais, atestado pela proliferação de favelas, cortiços, palafitas e habitações precárias nas periferias das grandes cidades. Esse quadro era cotejado com a "inegável falência dos sucessivos programas habitacionais do governo para a população de baixa renda". Nesse sentido, ressalta o "caráter elitista e excludente" da política habitacional implementada no pós-64, fruto, dentre outros aspectos, da lógica de auto-sustentação financeira, implícita ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que implicava a alocação de recursos de "percentagem ridícula diante da magnitude do déficit habitacional da população pobre". Além disso, o documento

---

[41] Dentre esses instrumentos, destacam-se: "a) Legislação que agilize os processos de desapropriação de imóveis e impeça que o desapropriado venha a ser indenizado com base em valorização do imóvel posterior à definição da área como sendo de interesse social. Para tal, por exemplo, deve-se considerar como de utilidade pública, para efeito de execução de projeto de melhoria das condições de vida urbana, a desapropriação de qualquer imóvel, ainda que para revenda, com base no valor declarado pelo proprietário para efeito de incidência dos impostos (predial ou territorial), podendo o pagamento ser feito em títulos públicos; b) Instituição do direito de superfície, desvinculando-se inteiramente o direito de propriedade do terreno e o direito da edificação sobre o mesmo; c) Faculdade legal de que o poder público possa determinar o parcelamento ou loteamento compulsório de gleba de terras ociosas no interior ou em adjacências da malha urbana; d) Direito de preferência para o Município na compra de imóveis em áreas de interesse social; e) Para que se possa assegurar às populações faveladas, habitantes de mocambos, loteamentos irregulares ou clandestinos o direito definitivo aos terrenos que ocupam, é essencial dispor de um instrumento rápido de regularização legal da posse. Além de representar um passo no sentido de maior justiça social, tal medida desestimularia a retenção de terrenos pelos proprietários como reserva de valor. Do mesmo modo, viabilizaria a execução de programas habitacionais para atender à pobreza urbana, sem que o Estado assuma o encargo de indenizar o proprietário que não se legitimou pelo uso adequado do imóvel. A transformação da posse em domínio far-se-ia mediante modificação no tradicional instituto do usucapião, bastando: i) comprovação, por testemunha e outros meios simplificados; e ii) um requerimento ao Juízo do Registro Público por pessoa jurídica – cooperativa ou associação de moradores representando dois terços dos moradores – pedindo transcrição do título em seu nome" (Idem:48-49).

[42] O documento recomendava a criação de novos instrumentos tributários visando, simultaneamente, a coibir a especulação imobiliária, ampliar a justiça fiscal e reforçar a capacidade financeira dos municípios. Esses instrumentos tributários voltados para o planejamento urbano eram parte da reforma tributária mais ampla proposta na Parte III do documento ("Nova Estratégia de Desenvolvimento Econômico"). Dentre as medidas propostas, restritas ao planejamento urbano, destacam-se: a) a utilização regular da "contribuição de melhoria", para forçar o setor privado a arcar com parte dos custos de urbanização; b) criação de "imposto sobre o solo criado" ou "solo adicionado", com o mesmo objetivo; c) a adoção de critérios progressivos para o imposto predial e territorial urbano (IPTU), visando a penalizar a retenção ociosa de terrenos e incentivar o uso mais intenso da infra-estrutura existente; d) a transferência para os municípios dos impostos sobre transmissão da propriedade (CSA) e da receita do imposto sobre o lucro imobiliário.

atribui a exclusão das camadas pobres da política habitacional do pós-64 à privatização do espaço público ocorrida nesta área.[43]

Esses aspectos críticos do SFH, somados à inexistência de uma política fundiária urbana (que atuasse no sentido de reduzir os preços dos terrenos) e à insuficiência dos instrumentos tributários para coibir a especulação com terras, resultaram na expulsão sistemática dos trabalhadores para regiões periféricas, distantes dos locais de trabalho e em áreas desprovidas de infra-estrutura e de serviços, geralmente em loteamentos clandestinos e em áreas inadequadas.

Diante desta situação, o PMDB propunha quatro conjuntos de diretrizes para a reforma estrutural da política de habitação popular. O primeiro visava à *"Democratização da Política Habitacional e do Acesso à Moradia Condigna."*[44] O segundo propunha medidas visando à *Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).*[45] O terceiro visava à *Compatibilização da Habitação Popular com o Planejamento Urbano.*[46] E, finalmente, o quarto, propunha um conjunto de *"Outras Medidas Destinadas a Baratear o Custo de Produção da Habitação".*[47]

---

[43] É o que se constata, na seguinte passagem: "Além de injustas socialmente, a distribuição de recursos do SFH privilegia os grupos econômicos envolvidos na produção e promoção de imóveis (...). Tem sido comum o desvirtuamento das propostas que deveriam beneficiar os compradores de baixa renda, pela interveniência dos agentes promotores que sobrepõem seu interesse de lucro às finalidades dos programas (com a conivência dos agentes financeiros) como ocorreu, por exemplo, nos casos dos programas de construção em condomínio e do programa de cooperativas" (Idem:50).

[44] Segundo o documento: "Para isso é fundamental um amplo programa de habitações populares, em condições acessíveis à grande massa da população brasileira, incluindo o subsídio direto ao preço de compra, no caso das famílias de baixa renda, com prestações baixas e compatíveis com seus orçamentos domésticos. Por democratização da política habitacional entende-se a possibilidade de que as comunidades participem do processo de decisão e implantação das soluções habitacionais. Isto requer uma descentralização da estrutura administrativa, fundada na formação de grupos locais e municipais de planejamento e assistência técnica, formados por representantes de setores residenciais, de vereadores, técnicos e profissionais, e das Prefeituras. Estes grupos teriam a atribuição de identificar os problemas locais de habitação, elaborar os programas desejados pelas comunidades e mobilizar os recursos disponíveis, bem como articular-se para fiscalizar as condições de sua implementação" (Idem:51-53).

[45] Esse objetivo implicava as seguintes diretrizes: "O financiamento de um plano habitacional que dê prioridade à construção de habitações acessíveis à população de baixa renda exige a injeção de recursos no SFH, a fundo perdido, mediante transferências orçamentárias da União, com a finalidade de cobrir a diferença entre a remuneração das poupanças voluntárias ou compulsórias e o retorno dos financiamentos subsidiados. Isto se faz necessário para evitar a descapitalização do FGTS, patrimônio dos trabalhadores, e manter taxas de remuneração que não venham a desestimular a captação de poupanças voluntárias. Paralelamente, as poupanças voluntárias devem ser canalizadas para os programas habitacionais, juntamente com o uso de recursos orçamentários, calibrando-se o nível de subsídios de forma proporcional à renda familiar e às necessidades globais das distintas camadas sociais" (Idem:51-53).

[46] De acordo com o documento: "A compatibilização entre a política habitacional e o planejamento urbano global é indispensável para assegurar o máximo aproveitamento das inversões em infra-estrutura e serviços urbanos. Do ponto de vista dos tipos de "solução" mais adequados ao planejamento urbano democrático, recomenda-se o abandono da política atual que dá ênfase aos grandes conjuntos habitacionais. A produção do maior número possível de unidades habitacionais, a baixo preço e de boa qualidade, e, simultaneamente, em todo o país, deve apoiar-se em um amplo espectro de programas com as seguintes características básicas: a) programas de construção que favoreçam a participação de um universo mais amplo, com democratização

Além dessas medidas de caráter estrutural, o PMDB propunha uma Política de Curto-prazo "para aliviar as carências agudas".[48]

3.3 – Diretrizes para a Reforma da Política de Saneamento Básico

O documento critica duramente o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), cerne da política do pós-64 neste campo. Analisado sob o prisma do objetivo social que o Planasa deveria atingir, ele era considerado "um engodo", na medida em que "não atingiu nem de longe suas metas" e não orientou "suas atividades para as verdadeiras prioridades do setor". Além disso, "faltando-lhe qualquer preocupação social, deixou de servir aos interesses da maioria da população e dos municípios mais pobres que não têm condições financeiras de arcar com os custos que o Planasa impõe" (Idem:53).

Analisado sob a ótica do modelo institucional, o PMDB sublinha que o Planasa provocava "distorções", como a "violência contra a autonomia municipal", ao exigir que os serviços de água e esgotos sejam geridos por empresas estaduais.

O documento considerava o saneamento básico uma necessidade coletiva e, como tal, "um direito dos cidadãos e um dever do Estado". Nesse sentido, propõe uma nova política para o setor, que deveria ser formulada com base no restabelecimento do papel do município como principal responsável pelos serviços de saneamento e conseqüente eliminação de todas as formas de pressão para que os municípios cedam tal atribuição às companhias estaduais; na reformulação do sistema financeiro de saneamento, reservando ao BNH a condição exclusiva

---

das iniciativas, com espaço prioritário para a produção individual ou por pequenas e médias empresas; b)programas de financiamento da aquisição de terras pelas prefeituras com vistas à implantação de habitações e constituição de reserva de terra com a mesma finalidade; e c)programas de financiamento de lotes urbanizados para a população de baixa renda, bem como de financiamento da urbanização de áreas residenciais já existentes" (Idem:51-53).

[47] As diretrizes propostas neste caso eram: "Programas de construção que favoreçam a participação de um universo mais amplo, com democratização das iniciativas, com espaço prioritário para a produção individual ou por pequenas e médias empresas; utilização de mecanismos de produção e comercialização popular de materiais de construção e componentes, a serem geridos por associações locais e/ou pelo Poder Público; apoio a projetos de pesquisa tecnológica visando à obtenção de novos processo e padrões de construção adequados às condições geoeconômicas do país; e padronização dos materiais, equipamentos, partes e processos no setor de habitação popular, para permitir a produção em grande escala, capaz de baratear sensivelmente os custos sem perda de estética e de qualidade" (Idem:51-53).

[48] Essa política emergencial visava aos seguintes objetivos: "Melhoria das condições sanitárias, viárias e de segurança das favelas, além da posse do terreno (já referida); melhoria das condições dos cortiços; programas de financiamento da construção e melhoramentos de moradias isoladas, ou em grupo, para a população de baixa renda, com a deselitização dos padrões de construção atualmente exigidos e com o apoio do núcleo de assistência técnica local, admitindo-se os processos de autoconstrução ou mutirão; programas de regularização fundiária e urbanização de conjunto de sub-habitações, evitando a remoção destes conjuntos quando eles se situam próximos dos mercados de trabalho; em face do exíguo tamanho dos 'lotes' nas favelas, é conveniente estabelecer formas de propriedade cooperativa ou associativa de modo a assegurar que a implantação futura de programas de reabilitação destas áreas não fique inviabilizada" (Idem:53).

de agente financiador e repassando aos estados, em conjunto com os municípios, a responsabilidade sobre a competência das políticas setoriais de saneamento; e na revisão da política tarifária, diferenciando-a de modo a que os usuários de renda mais baixa paguem tarifas condizentes com seu nível de renda (Idem:54).

3.3 – Diretrizes para uma Política de Transporte Coletivo

Neste caso, o documento parte da constatação do "estado deficiente e calamitoso em que se encontram os serviços de transporte de massa na grande maioria das nossas cidades" e propõe a formulação de uma nova política para o setor, com base nas seguintes diretrizes: ampliação do investimento público, através da expansão das empresas públicas, atingindo o objetivo da implantação da tarifa única, socialmente mais justa; privilegiar o ônibus como principal meio de transporte urbano; apoio ao transporte aquático de massas, onde haja tal possibilidade; melhoria imediata do transporte ferroviário suburbano elétrico, onde já estiver implantado, ampliando sua capacidade e conforto e ao nível de metrôs de superfície; e controle do aumento tarifário, mantido sempre abaixo das taxas de aumento do salário mínimo, compensando aumentos anteriores (Idem:54).

3.5 – Diretrizes para uma Política de Meio Ambiente

A falta de compromissos do regime autoritário com a qualidade de vida da população, afirma o PMDB, caracterizou-se, dentre outros aspectos, pelo uso de tecnologias inadequadas às especificidades de nossos ecossistemas. Essa opção levou a um desordenado uso do solo e do espaço físico disponível, a uma crescente incorporação de novas fronteiras agrícolas mediante tecnologias não apropriadas, à dilapidação dos recursos naturais não renováveis e a impactos ambientais irreversíveis.

O documento aponta que uma política nacional de meio ambiente deveria contemplar, dentre outros aspectos, um conjunto de medidas voltadas para o combate à poluição; a preservação e recuperação de recursos naturais; o uso de tecnologias adequadas; um programa de educação ambiental; e um conjunto de ações emergenciais. O documento detalha cada um desses pontos (Idem:55-59).

3.6 – Uma Nova Política de Desenvolvimento Regional

O "Esperança e Mudança" ressalta que o objetivo central de promover a redistribuição da renda também envolvia ações específicas visando a reduzir as desigualdades regionais.[49] A questão regional envolvia particularmente o Nordeste

[49] A argumentação acerca desta relação encontra-se na seguinte passagem: "Distribuição da renda, criação de emprego e erradicação da pobreza absoluta são três elementos indissociáveis de um processo de redução das disparidades regionais. O desenvolvimento das regiões mais atrasadas requer generosas políticas compensatórias na área social, requer uma reforma tributária que restaure a federação, requer a descentralização da capacidade de decisão e de alocação do gasto público – principalmente no nível municipal. Uma verdadeira política regional, abrangente, garantida pela participação política e pela devolução às comunidades locais e regionais do direito de decidir sobre as prioridades que as afetam diretamente é

e o Amazonas.[50] A questão regional era compreendida como uma dimensão fundamental da questão nacional. A integração do Nordeste e da Amazônia era vista como requisito para a existência de uma sociedade justa e democrática. A permanência dos desequilíbrios regionais ameaçava a própria unidade nacional. Portanto, "para modificar em suas raízes a situação de desequilíbrio regional, [era] essencial uma mudança nacional, no sentido da melhor distribuição da renda" (Idem:60).

A gravidade da questão regional era percebida por três aspectos principais: a elevada concentração espacial da pobreza absoluta nas regiões menos desenvolvidas; o desenvolvimento desigual da economia, que se expressava não só em ritmos diferenciados de crescimento econômico entre regiões, mas, também, em crescente heterogeneidade intra-regional; e pela ausência de identidade político-cultural, representação e participação das regiões atrasadas no debate e encaminhamento das questões nacionais.

Para corrigir os desequilíbrios regionais, o PMDB propunha três linhas convergentes de ação: a diferenciação das políticas social e tributária de âmbito nacional; a regionalização deliberada das políticas e programas econômicos de nível nacional; e o desenvolvimento de programas regionais específicos.

4 – O Emprego como Síntese da Política Social

Finalmente, o quarto eixo da "Nova Estratégia de Desenvolvimento Social" estava relacionado à questão do emprego, visto como "requisito essencial para a construção de uma sociedade democrática e indissociável da distribuição da renda".

O diagnóstico partia do reconhecimento da complexidade e gravidade da questão do emprego, tida como "um problema estrutural no Brasil", agravado pela conjuntura recessiva do início dos anos 80.

O crescimento do desemprego estrutural foi-se agravando no compasso do intenso ritmo de expulsão de mão-de-obra do campo, durante toda a década dos anos 70. Além do forte fluxo migratório para as cidades, também ocorreu uma maciça incorporação de mulheres à força de trabalho. Até o final dos anos 70, o sistema econômico havia conseguido criar novos postos de trabalho e absorver uma parcela considerável da oferta de mão-de-obra. Entretanto, a partir de 1980, o precário equilíbrio existente no mercado de trabalho foi rompido pela brusca

---

condição *sine qua non* para a existência de uma nação integrada e regionalmente equilibrada do ponto de vista econômico e político" (Idem:iv).

[50] Segundo o documento, as regiões pobres e, particularmente, o Nordeste – tido como o "maior bolsão de pobreza do Hemisfério Ocidental" –, eram consideradas "as maiores vítimas do regime de desigualdade que se aprofundou a nível nacional, em conseqüência da expansão do capitalismo selvagem, sob o regime de exceção – que suprimiu as liberdades públicas, impediu o povo de escolher seus governantes e esterilizou as agências regionais de desenvolvimento, como a Sudene" (Idem:60).

reversão da política econômica na direção da recessão, sem que o Estado "se armasse que qualquer instrumento capaz de oferecer aos desempregados um mínimo de proteção".

Diante da gravidade do problema do desemprego, o documento defendia, como resposta imediata, a adoção de "medidas compensatórias de emergência". Além da reativação da economia, preconizava ações voltadas para os trabalhadores qualificados (aumento de encomendas de equipamentos do complexo metal-mecânico, transporte, material ferroviário, naval, elétrico, siderúrgico etc.) e para os não-qualificados (implementação de obras públicas e de outros programas na área social que possuam elevado efeito-emprego).

Entretanto, o PMDB reconhecia os limites das medidas emergenciais, incapazes de resolver os problemas estruturais do emprego. Nesse sentido, enfatizava que "o emprego como questão estratégica requer medidas e políticas de grande alcance". E o documento reconhece que, na sua dimensão de longo-prazo, a questão era ainda mais difícil de ser enfrentada. A reativação da economia e as alterações na política social representavam "apenas o começo", para enfrentar o problema. Consciente de que a questão do emprego era "complexa", o documento rechaçava "as propostas simplistas, que só fazem escamotear o problema" (Idem:64). Antevendo o futuro, o PMDB percebia as conseqüências que a terceira revolução industrial e os impactos futuros das transformações tecnológicas trariam, para o agravamento da questão do emprego.[51]

Portanto, ante do impacto das transformações tecnológicas, somado à intensificação da migração campo-cidade, "a simples retomada do crescimento econômico não resolverá o problema do emprego". Assim, o desafio que se apresentava, de "forma inescapável", era o de "pensar o emprego como uma questão estratégica".

---

[51] Segundo o PMDB: "Não podemos ignorar o fato de que, além das graves dificuldades da conjuntura recessiva, delineia-se para o futuro o início de um processo de intensas mudanças tecnológicas, com a automação avançada dos processos de produção na indústria e dos processos de trabalho no setor de serviços, decorrente da utilização cada vez mais ampla de computadores e outros processadores microeletrônicos. É possível que, pela primeira vez na história das inovações técnicas, o aumento da produtividade seja tão intenso que não venha a ser compensado pelo aumento geral da produção. Em outras palavras, é possível que os efeitos diretos e indiretos das novas tecnologias, quanto à criação de setores e espaços econômicos novos, sejam insuficientes para garantir a criação líquida de empregos. Assim, é de se esperar uma crescente liberação de mão-de-obra em vários ramos de atividades, à medida que se difundam as técnicas de automação avançada e de informática. Estas tendências do progresso técnico, que certamente far-se-ão sentir a médio e longo prazo, são em grande medida inexoráveis – e, até certo ponto, desejáveis. Será possível talvez liberar cada vez mais o homem da necessidade do trabalho, especialmente do trabalho repetitivo, não-criativo. O rápido aumento da produtividade pode tornar-se um fator extremamente positivo para o desenvolvimento social. Requer, contudo, que a questão do emprego (e da distribuição da renda) passe a ser objeto central da política pública, de forma a evitar os efeitos disruptivos das inovações técnicas, maximizando-se seus benefícios" (Idem: 64).

Neste sentido, entende-se, no documento, que a questão do emprego deveria ser pensada como "síntese de uma política social global". E defendia-se que essa questão, junto com o objetivo da distribuição da renda, também ocupasse o centro das decisões de política econômica. O conjunto de reformas sociais, institucionais e as políticas públicas na área econômica e social propostas no documento deveriam convergir para esses dois objetivos.[52]

III – DIRETRIZES PARA UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA

A terceira parte do documento "Esperança e Mudança" apresenta um conjunto de diretrizes voltadas para a formulação de uma nova política econômica. Seu ponto de partida é a análise detalhada das raízes da crise econômica que estava em marcha. O documento critica duramente a política de ajustamento recessivo adotado pelo regime militar para enfrentar a crise econômica internacional.

As diretrizes explicitadas pelo PMDB contemplavam três eixos fundamentais, sublinhados a seguir. O primeiro visava a formular uma política econômica de curto prazo. O segundo compreendia propósitos de maior envergadura, voltados para a formulação de uma "nova estratégia econômica" e a "reordenação dinâmica do sistema produtivo". O terceiro visava a propor reformas estruturais para viabilizar o financiamento da nova etapa de expansão.

1 – Diretrizes para uma Política Alternativa de Curto Prazo

Dada a gravidade da situação econômica e social, o documento propõe um conjunto de diretrizes para uma política econômica "alternativa de curto prazo". Adverte que a condição necessária para tornar viável essa estratégia emergencial

---

[52] Veja-se a seguinte passagem do documento: "O PMDB entende que o emprego e a distribuição da renda são metas meio indissociáveis da construção de uma sociedade substantivamente democrática. Para isso, o conjunto de reformas sociais, institucionais e as políticas públicas na área econômica e social aqui propostas devem tê-las como critérios diretor. Isto requer, como pressuposto, que a questão do emprego não seja – como agora o é – um assunto à margem do centro de decisões de política econômica. Em primeiro lugar, a diminuição do fluxo migratório campo-cidade depende da Reforma Agrária. É inconcebível que um país com a disponibilidade de terras agricultáveis como o Brasil não consiga ocupar produtivamente boa parte dos que se vêem obrigados a emigrar. Em segundo lugar, todo o conjunto de políticas públicas que constituem o suporte da Nova Estratégia de Desenvolvimento Social aqui proposta haverão de ser pensadas na sua dimensão quanto à criação de empregos. E isto não é difícil: educação, saúde, previdência (inclusive seguro-desemprego) são áreas de políticas pública que têm apreciável efeito direto sobre o emprego e sobre o bem-estar das populações de baixa renda. De outro lado, programas de habitação popular, saneamento básico, transportes coletivos, também compreendem um amplo conjunto de atividades que têm elevado coeficiente-emprego. Quanto às políticas setoriais de reorientação do sistema produtivo, as prioridades de distribuição da renda e criação de empregos deverão ser respeitadas como compromisso inarredável do PMDB, em busca de uma sociedade mais justa. Nem sempre, porém, será possível conciliar todos os objetivos com facilidade – particularmente no que tange aos efeitos previsíveis das transformações tecnológicas para o futuro. Por isso mesmo é que a questão do emprego terá que se inserir como tema central entre as questões sociais – como tema que exigirá a intervenção dos mecanismos de relação pública, num Estado democrático. É por tudo isso que, para o PMDB, a questão do emprego só faz sentido se for pensada como síntese de uma política social global" (Idem:65-66).

era a retomada ordenada do crescimento, que permitisse a gradual recuperação dos níveis de emprego, da utilização racional da capacidade ociosa e da reversão dos níveis de endividamento das empresas. Essa política de curto prazo prepararia gradualmente o caminho para uma nova estratégica de desenvolvimento econômico e social de maior alcance. Como medidas de curto prazo, o PMDB propõe as seguintes:

Em primeiro lugar, *desvincular a taxa interna de juros e as condições de refinanciamento da dívida externa.*[53]

Em segundo lugar, *adotar nova política de crédito, e antiinflacionária.* Concomitantemente à redução dos juros, o PMDB defendia que era indispensável rebaixar progressivamente os coeficientes de correção monetária que acompanhavam de perto a taxa de inflação corrente e criavam uma forte resistência à queda.

Em terceiro lugar, que se adotasse um conjunto de *medidas fiscais e financeiras de emergência*. Como não se podia esperar pela realização de uma reforma tributária em profundidade, eram necessárias medidas de emergência visando a fortalecer as finanças públicas. O documento propunha o aumento do imposto de renda na fonte sobre os ganhos extraordinários provenientes de aplicações financeiras (de pessoas físicas e jurídicas) e sobre os lucros extraordinários dos bancos. Paralelamente, recomendava a supressão de todos os incentivos fiscais, ligados ao Imposto de Renda.

Em quarto lugar, que se adotasse uma *política compensatória de emprego.* Como já foi mencionado, o documento recomendava que, em função da gravidade do desemprego, se adotasse uma política emergencial de geração de emprego. Para os trabalhadores não qualificados, propunha a reativação da construção civil, mediante obras públicas e construção habitacional de elevado efeito-emprego. Para os operários desempregados pelo conjunto das empresas do setor metal-mecânico e de bens duráveis, recomendava a colocação imediata de encomendas novas, visando ao plano de reajuste estrutural do sistema de transportes (equipamento ferroviário, caminhões pesados, ônibus, navios, outros equipamentos etc.).

Em quinto lugar, que se adotasse uma *política de investimento público.* Essa política se contrapunha à seguida pelo regime militar (caracterizada pelo corte linear das dotações orçamentárias, com o propósito de limitar os dispêndios, dentro das metas quantitativas, de curso prazo, do orçamento monetário). Em

[53] Segundo o documento: "É impossível a execução de qualquer política de recuperação econômica sem o rebaixamento do elevadíssimo patamar atual da taxa interna de juros. Este rebaixamento é, ademais, urgente. Não se pode conceber que o sistema industrial possa continuar operando por muito mais tempo, sob as atuais condições de financiamento, sem que venha a ser arrastado à falência geral. Para isto, é indispensável cortar a vinculação existente entre a política monetário-creditícia e a obtenção dos empréstimos externos necessários para "fechar" o déficit do balanço de pagamentos" (Idem:74).

contraposição, o PMDB defendia que se adotassem medidas dirigidas à recuperação programada do investimento público, como um elemento fundamental da política de retomada do crescimento. Esta recuperação deveria ser seletiva, baseada numa reprogramação geral das prioridades, de acordo com as diretrizes de um novo plano de desenvolvimento; deveria ser centrada na reorientação do crescimento no complexo de bens de capital – bens duráveis e metal-mecânica –, propiciado pela reativação seletiva do gasto e do investimento público.

Em sexto lugar, o documento recomendava que se adotasse uma *política de oferta de curto prazo,* visando a ativar as condições de oferta de bens de consumo popular, com vistas a recuperar o crescimento de um amplo conjunto de subsetores industriais. Os setores de bens de consumo não-duráveis (alimento, vestuário, calçados e outros bens essenciais) deveriam receber apoio de crédito, acompanhado de um controle atento de suas margens de rentabilidade, para evitar que o crescimento da demanda se traduzisse numa aceleração dos preços. A demanda de bens de consumo popular deveria crescer com a recuperação do emprego e mediante uma política salarial mais favorável.

Finalmente, em sétimo lugar, o documento defende a adoção de uma *política de comércio exterior.* O enfrentamento da situação "cronicamente desequilibrada" do balanço de pagamentos deveria ser considerado como ponto de partida para qualquer política de curso prazo que busque criar condições para a retomada do crescimento, afirma o documento.[54]

2 – Uma Nova Estratégia Econômica: a Reorientação Dinâmica do Sistema Produtivo

O segundo eixo da estratégia de desenvolvimento econômico proposta pelo PMDB compreendia a formulação de reformas estruturais.

O documento parte da crítica da política adotada pelas autoridades econômicas do regime autoritário que optaram por um "ajuste passivo e conformista de nossa economia diante da crise internacional" (Idem:83). Nesse sentido, a "falência da política atual" se expressava tanto pela "incapacidade de conceber outra saída de curto prazo que não seja a recessão" como pela "incapacidade de projetar uma estratégia de envergadura, coerente com a

[54] O PMDB propunha um conjunto de "medidas fundamentais" para controlar o déficit externo, com destaque para a adoção de controles "seletivos e rigorosos" das importações, buscando utilizar a capacidade produtiva ociosa doméstica, para substituir a importação de certos itens; a manutenção da política de minirreajustes cambiais para amparar o crescimento das exportações; e a adoção de medidas que iniciassem o processo de redução do déficit de serviços (fretes, seguros, turismo, assistência técnica). Além disso, o documento considerava "essencial" desvincular os mecanismos de endividamento externo e as condições internas de crédito. Com isso, o Banco Central assumiria a responsabilidade direta pelo giro da dívida, podendo utilizar como agentes de captação os bancos de investimentos, o BNDES, o Banco do Brasil e as empresas públicas, para financiar os novos projetos e investimentos.

importância e o estágio de desenvolvimento de nosso sistema industrial", afirma o documento.

Assim, em vez de imaginar uma estratégia global, que visasse ao ajustamento estrutural de nosso sistema produtivo, os responsáveis pela política econômica apenas acenavam com "prioridades mesquinhas para o futuro do país" e com propostas de "regressão" do sistema industrial brasileiro.[55]

A reordenação dinâmica do sistema produtivo era considerada como "absolutamente indispensável" para moldar um estilo de crescimento fundado na Justiça social. Nesse sentido, era urgente e necessário, estabelecer políticas setoriais "eficazes, com prioridades claramente definidas, e que sejam integradas numa visão de conjunto".[56] O documento apresenta uma ampla e detalhada exposição de diretrizes, cuja análise excede os objetivos desta tese.

3 – Diretrizes para o Financiamento de uma Nova Etapa de Expansão

Finalmente, o terceiro eixo da estratégia de desenvolvimento econômico proposta pelo PMDB compreendia a formulação de reformas estruturais visando ao financiamento da nova etapa de expansão.

O documento parte do reconhecimento do estado de crise em que se encontrava todo o sistema de financiamento público e privado. Este estado "quase caótico" era um reflexo eloqüente da gravidade da situação de desgoverno vivida no final do autoritarismo. O documento cita, como exemplos dos "absurdos" constatados nesta área, os chamados "orçamento monetário" – que incorporava algumas das mais importantes despesas governamentais e era administrado com autonomia pelo Banco Central, sem o controle do Congresso Nacional – e o "orçamento das empresas estatais" – que misturava categorias fiscais com outras categorias operacionais próprias do funcionamento de empresas e dava margem a interpretações equivocadas a respeito da atuação das empresas do governo.[57]

---

[55] Sobre esse ponto, veja-se a seguinte passagem: "Chegam alguns a pensar em transformá-lo em exportador de minério e de produtos primários, propondo explicitamente, em certas ocasiões, uma pura e simples regressão de nosso sistema industrial. Não obstante, o absurdo das propostas 'regressivas' deste tipo é que elas representam um perigo real para o futuro do país, na medida em que o grave estreitamento do raio de manobra da atual política econômica, nos tem empurrado, na prática, para aquela direção. É por esta razão que o PMDB considera urgente a discussão democrática de uma verdadeira estratégia econômica, que consulte os interesses sociais e prepare as condições para ajustar, proteger e desenvolver a competitividade e as potencialidades tecnológicas de nosso sistema produtivo" (Idem:83-84).

[56] Com esse objetivo, o documento "Esperança e Mudança" apresentou um conjunto detalhado de diretrizes para as principais políticas setoriais. Além disso, apontou os mecanismos pelos quais tais políticas estariam globalmente articuladas. Nesse sentido, são propostas diretrizes para as seguintes políticas setoriais: industrial, mineral, energética, transportes, agrícola, Reforma Agrária, e desenvolvimento científico e tecnológico (Idem:84-101).

[57] Segundo o documento, esses expedientes eram sinais evidentes do processo de privatização do espaço público: "Este último aspecto (orçamento das empresas estatais) não deixa de ser útil para revelar o estado geral de desorganização administrativa, que espelha o processo degenerativo de 'privatização' do setor

Diante deste "estado de coisas", o "Esperança e Mudança" propunha uma "urgente reorganização da sistemática orçamentária, com inclusão de todos os gastos públicos num orçamento fiscal abrangente, sob a fiscalização do Congresso Nacional", acompanhada por uma Reforma Administrativa, visando a reverter a "privatização do Estado", que recolocasse "nos seus devidos lugares uma grande parte dos organismos e funções que se elidiram da administração direta", sem que houvesse perda de flexibilidade e eficiência, restringindo-se o status de empresa pública, autarquia e fundação aos casos justificados pela natureza intrínseca de suas atividades (Idem).

Entretanto, advertia o documento, a verdadeira solução para esta situação "desvirtuada e desequilibrada" em que se encontra todo o financiamento público não residia, simplesmente, na "unificação" dos orçamentos, mas, sobretudo, na implementação de reformas de profundidade nos campos tributário e financeiro.[58]

Em seguida, o documento apresentava um conjunto amplo e detalhado de propostas de diretrizes para a Reforma Financeira (Idem:103-107) e para a Reforma Financeira (Idem:107-110). Em parte, essas diretrizes já foram abordadas anteriormente, na medida em que, como vimos, elas faziam parte das medidas estruturais necessárias para viabilizar a estratégia central de promover a redistribuição da renda e da riqueza nacional. Além de seu caráter instrumental na distribuição da renda, essas reformas eram pensadas como mecanismos capazes de possibilitar o financiamento da nova etapa de expansão econômica.

---

público, resultante da transformação de inúmeros departamento e setores da administração direta em empresas 'públicas' – com a justificativa superficial de 'agilizar' procedimentos e pagar salários elevados. Além disso, o manejo discriminatório e supostamente 'flexível' dos recursos públicos, pela via do 'orçamento monetário', revela como um Estado autoritário pode ser extremamente vulnerável às pressões dos grandes interesses privados, exatamente pela ausência de qualquer forma de controle público" (Idem:101).

[58] Observe-se a seguinte passagem: "A situação atual de desagregação do sistema de financiamento público requer, sem sombra de dúvida, a execução de uma ampla Reforma Tributária, com vistas a reaparelhar o Estado, financiando seus gastos de maneira não-inflacionária, tecnicamente eficiente e socialmente justa. Sem a Reforma Tributária de profundidade, que se preocupe em instituir a progressividade fiscal em todos os níveis, e que, simultaneamente, aporte recursos adicionais para a sustentação dos gatos e inversões urgentes na área social, não será possível realizar o objetivo de dotar a sociedade brasileira de serviços públicos essenciais, em escala compatível com um mínimo de dignidade humana, no que se refere a saúde, educação, habitação, saneamento, transportes coletivos etc. Mas, além da Reforma Tributária, coloca-se como tarefa imprescindível a realização de uma Reforma Financeira. O funcionamento atual do sistema financeiro, apoiado num mercado de curto prazo de títulos públicos, sem qualquer grau de risco, representa uma verdadeira institucionalização da atividade especulativa, remunerada pelo Tesouro Nacional. Como se não bastasse, o sistema atual redundou em séria disfuncionalidade quanto ao manejo da política monetária, posto que o enorme volume de giro de curto prazo dos papéis da dívida, para o seu simples refinanciamento, implica pressões altistas permanentes sobre a taxa de juros. Em conseqüência, a circulação financeira hipertrofia-se, dificulta a capitalização das empresas, afasta-se de seu papel precípuo de aportar recursos à acumulação produtiva de capital. As diretrizes para uma Reforma Financeira devem, portanto, buscar estabelecer formas viáveis de contribuir para o financiamento de longo prazo do setor empresarial, particularmente, das empresas nacionais" (Idem:102).

O objetivo maior da Reforma Financeira era criar mecanismos internos de financiamento de longo prazo. Para isso era necessária a reestruturação em profundidade do sistema financeiro nacional, conjugada ao controle do processo de endividamento externo. Esse era um dos requisitos fundamentais para uma nova política de desenvolvimento.

Uma das questões mais cruciais era pôr fim à política do Banco Central para a gestão da dívida interna de curto prazo.[59] Outra questão importante era encontrar alternativas para o financiamento de longo prazo, suprido pelos bancos internacionais.[60]

O documento também ressaltava a necessidade de recuperar o papel histórico do BNDES enquanto agente financeiro estratégico, suplementando lacunas e garantindo a execução de determinados empreendimentos de longa maturação. Por outro lado, destacava que o setor bancário privado deveria ser estimulado a "assumir o papel financeiro, *stricto sensu,* enquanto 'bancador' de inversões empresariais, dentro das normas usuais de responsabilidade passiva – isto é, dentro da plena vigência do princípio do risco" (Idem:103).

O documento também trata da reforma do Sistema Financeiro da Habitação, considerado "apenas satisfatório para o financiamento de habitações de alto valor". Nesse sentido, propunha a reforma do SFH, "para dar forte prioridade à oferta de unidade para as classes de baixa renda". Segundo o documento, "um programa de habitação popular de envergadura requer, obrigatoriamente, o concurso de amplas dotações orçamentárias a fundo perdido, combinadas com uma parcela de recursos do FGTS" (Idem:105).

No caso da Reforma Fiscal, um dos seus objetivos principais era corrigir a regressividade do sistema vigente, tido como extremamente injusto, na medida em que "as classes de menor renda pagam proporcionalmente mais impostos que as classes de alta renda".[61]

---

[59] Segundo o Esperança e Mudança: "Não é admissível que a dívida interna continue a ser operada a curtíssimo prazo, com papéis de liquidez imediata e rentabilidade totalmente garantida pelo Banco Central. O recente crescimento desenfreado da dívida interna certamente projeta para o futuro graves dificuldades para o manejo da política monetário-creditícia, a não ser que medidas corretivas sejam tomadas a curto prazo" (Idem).

[60] Veja-se a seguinte passagem: "Não é, também, admissível que a função crucial de suprir financiamento de longo prazo para o sistema empresarial público e privado continue, em grande medida, a ser efetuada pelos bancos internacionais. Para isso, é fundamental cortar o vínculo indesejável entre a dívida externa e a dívida pública e privada, através de novas medidas relativas ao endividamento externo" (Idem).

[61] Além da incidência regressiva por classes de renda, a forte injustiça fiscal presente no sistema tributário também era percebida pela "significativa desigualdade regional" (concentração da arrecadação do ICM nos Estados que lideram a produção industrial, em detrimento dos outros Estados, especialmente das regiões mais atrasadas do país) e pela "significativa desigualdade da incidência fiscal dentro das mesmas classes de renda, ou seja a desigualdade horizontal (o sistema tributário dava tratamento desigual para diferente tipos de rendimento como, por exemplo, o imposto de renda que incidia "implacavelmente" na fonte sobre os assalariados e, ao mesmo tempo, oferecia inúmeras isenções de "janelas" de evasão ganhos de capital, juros e

IV – A QUESTÃO NACIONAL

Finalmente, a última parte do documento é dedicada à questão do resgate da identidade nacional. Segundo o PMDB, essa identidade foi "estilhaçada" ao longo do regime militar, em seus aspectos culturais, econômicos e regionais. Neste contexto, para que se pudesse resgatar a nossa soberania e a nossa identidade, era necessário ter "clareza" para compreender o problema central e adotar "atitudes conseqüentes" para enfrentá-lo.[62]

De acordo com o documento, em nome do nacionalismo, o Estado autoritário se autodelegava a representação do povo e da soberania nacional. Mais grave, era que a própria noção de soberania era confundida com a "capacidade do Estado de decidir e prestar contas, como entidade acima do povo, não sujeita a seu controle". O "Esperança e Mudança" colocava-se contrário a essa visão. Para o partido, o nacionalismo deveria significar o fortalecimento do poder nacional. Portanto, não se deveria confundir o fortalecimento do poder nacional com um "pseudo fortalecimento" do Estado, decorrente de seu caráter autoritário.[63]

Para o PMDB, o resgate da identidade nacional também passava pela reaproximação do povo brasileiro com a sua identidade cultural. No tocante à atuação governamental no setor da cultura, o documento critica o controle e o "dirigismo paternalista" do regime autoritário sobre as diversas formas de manifestação cultural e a dependência dessa produção às políticas governamentais. Em contraposição, defendia a implementação de um projeto nacional que, no campo da cultura, fosse "expressão desse movimento pluralista da sociedade".[64]

---

outras rendas). Outra característica "inaceitável" dizia respeito ao enfraquecimento continuado dos estados e municípios, em favor da União. Daí as propostas no sentido de se buscar a descentralização tributária em favor dos estados e dos municípios.

[62] Segundo o documento: "Clareza, para entender que o problema central da autonomia nacional está na capacidade do povo criar e definir, segundo interesses próprios, formas alternativas de cultura e desenvolvimento. Atitudes conseqüentes, para enfrentar os desafios concretos que permitam preservar e ampliar a capacidade de decisão nacional sobre os rumos do progresso econômico e social" (Idem:111-112).

[63] Assim, "poder nacional significa condensação dos interesses do povo, pois são seus interesses econômicos, sociais, políticos e culturais, populares que definem o interesse nacional" (Idem:112). Mais ainda, só num Estado democrático seria possível a expressão de interesses populares e nacionais: "Quer dizer, num Estado de Direito onde a sociedade possa se organizar e exprimir livremente através de partidos políticos, sindicatos e demais organizações; num Estado em que haja amplo controle das decisões pelos cidadãos. **É ilegítimo falar de fortalecimento do poder nacional, de nacionalismo, onde não haja democracia com participação**" (Idem:112, grifos do original).

[64] De acordo com o documento: "Em contraposição à política cultural autocrática exercida até aqui pelo Estado, e, em contraposição à indústria cultural oligopolista, deve-se buscar a prática de uma política cultural popular, democrática e , portanto, participativa. Só assim, com o estímulo à liberdade de criação e manifestação, com o livre acesso aos meios de produção e difusão, com a garantia da presença dos conteúdos culturais e nacionais nos meios de comunicação, com a democratização da educação, podemos chegar a uma sociedade consciente de sua identidade e livre do autoritarismo" (Idem:114).

Em seguida o documento detalhava um conjunto de diretrizes voltadas para a valorização e conservação do patrimônio cultural e para a gestão democrática da cultura (Idem:115-116).

O documento "Esperança e Mudança" considerava que o resgate da "capacidade nacional de decisão" também requereria a reversão da tendência de se "transferir para o exterior os centros de decisão econômica". Isso implicaria a mudança da noção do Estado com relação ao capital estrangeiro e com relação ao sistema financeiro internacional.[65]

Finalmente, outra dimensão do nacionalismo era a defesa de uma política externa "independente", ou seja, "não alinhada" e voltada para o interesse nacional brasileiro. Nesse sentido, o documento rejeitava qualquer forma de subordinação política, econômica e militar e defendia que as relações do Brasil com o exterior fossem pautadas segundo o princípio da autodeterminação.

Em suma, procurei demonstrar que o documento "Esperança e Mudança" explicitou os contornos de um amplo projeto de transformação de caráter nacionalista, desenvolvimentista, democrático e igualitário. Ele apresentou a primeira versão consolidada das diversas agendas setoriais de reforma que estavam sendo desenhadas pelas forças oposicionistas em diversas frentes de luta. Alonguei-me na análise detalhada do documento, por considerar que as diretrizes políticas, econômicas e sociais nele consolidadas funcionaram como fio condutor das forças progressistas no longo processo de luta que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte. Além disso, suas principais bandeiras foram inscritas na Constituição da República promulgada em 1988.

A seguir pretendo demonstrar que essas mesmas bandeiras reformistas progressistas foram "assimiladas" pela retórica das forças retrógradas que passaram a integrar o pacto da transição política, formado em função da derrota da Emenda Dante de Oliveira, que pregava a eleição direta para a presidência da República em 1984.

2 – O PACTO DA TRANSIÇÃO

A transição para a democracia no Brasil envolveu um pacto político conservador. A representação simbólica desse pacto foi o lançamento, em agosto de 1984, da chamada "Aliança Democrática", selada entre o PMDB e os dissidentes da base política do regime autoritário aglutinados na "Frente Liberal". Dada a derrota da emenda constitucional que defendia a realização das eleições

[65] As diretrizes que deveriam orientar essa transformação eram: a) fixação de regras disciplinadoras das empresas estrangeiras; b) uma política soberana de relacionamento financeiro e de comércio exterior; c) a defesa e o controle da exploração de nossas riquezas naturais; d) a defesa da empresa pública; e) a defesa da empresa privada nacional. Essas diretrizes encontram-se detalhadas no documento (Idem:116-117).

diretas para a presidência da República, o objetivo tático era apoiar a candidatura de Tancredo Neves para a presidência da república na eleição indireta no Colégio Eleitoral.

Pressionada pelo movimento popular, a "Frente Liberal", no plano retórico, "assimilou" o projeto reformista. Esse aspecto é ilustrado, por exemplo, pela análise do documento "Compromisso com a Nação" (No Programa da Aliança, a promessa das diretas. *Folha de S. Paulo*, 8/8/1984).

Segundo o documento, a "Aliança Democrática" foi selada com o "propósito de promover as inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige". Nesse sentido, foi explicitado um conjunto de "compromissos impostergáveis e fundamentais com a nação brasileira" nos campos político, econômico e social.

Dentre os compromissos voltados para a redemocratização do país, destacam-se o restabelecimento das eleições diretas para todos os níveis de governo; a convocação de Assembléia Nacional Constituinte, visando a escrever a nova Constituição da República; o restabelecimento da independência e das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Judiciário; o fortalecimento da Federação; e a reforma da legislação eleitoral.

No campo econômico, o documento compromete-se com inúmeros pontos da agenda reformista voltados para a adoção de medidas que conduzissem ao desenvolvimento e ao crescimento da economia.

A Reforma Social é outro "compromisso impostergável". Observe que a promoção da "justiça social" ocupa status equivalente ao atribuído à "restauração democrática" e à "reativação do desenvolvimento econômico".[66]

Na área social, a "Aliança Democrática" percebia a "nação brasileira" "profundamente marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados". Nesse sentido, pregava que "é dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional, assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade".

Em termos específicos, foram assumidos os seguintes compromissos voltados para a reforma social: adoção de medidas de emergência contra a fome e o desemprego; correção das desigualdades regionais e pessoais de renda; revisão da política salarial; garantia da autonomia e liberdade sindicais e do direito de greve; reestruturação da previdência social e do Sistema Financeiro de

[66] Esse ponto fica claro no preâmbulo do documento: "Os signatários deste documento, representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e da Frente Liberal, objetivando a consolidação das instituições democráticas, o desenvolvimento econômico do Brasil e a promoção da justiça social, deliberaram constituir uma 'Aliança Democrática', aberta aos partidos políticos e demais forças democráticas, para eleger o presidente e vice-presidente da República às próximas eleições e instituir um governo que promova o encontro do Estado com a sociedade e concretize o bem comum".

Habitação; realização da Reforma Agrária; universalização da educação fundamental e efetivação da autonomia universitária; e prioridade de combate à pobreza no Nordeste.

A afirmação desses "compromissos impostergáveis" também estava presente na retórica de Tancredo Neves, então candidato da "Aliança Democrática" à presidência da República pela via indireta.[67] Na mesma perspectiva, Tancredo Neves criticou o ajuste econômico recessivo e sua funcionalidade aos interesses do sistema financeiro internacional; e advertiu que não pagaria a dívida externa com "a lágrima, o suor e o sangue" do povo.[68] Posteriormente, a recusa da recessão econômica foi relembrada por Tancredo Neves no histórico discurso proferido após ser eleito no Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985.[69] Outro ponto defendido por Tancredo Neves era que o desenvolvimento social não era mera decorrência do desenvolvimento econômico, contrapondo-se à conhecida "teoria do bolo".[70]

---

[67] Como ilustração, observe-se que a promoção da justiça social ocupava posição de destaque na seguinte passagem do discurso proferido por ocasião do anúncio do referido pacto: "Sendo, como somos, a sétima potência do mundo em Produto Interno Bruto, é lamentável que, ainda hoje, nós não possamos ostentar diante das nações civilizadas um processo democrático civilizado. E não podemos porque a Carta Constitucional que nos rege é uma outorga que não faz honra às nossas tradições jurídicas. Para revogá-la, é necessário que convoquemos uma Assembléia Nacional Constituinte para que o povo brasileiro, na plenitude de sua soberania e nos seus representantes escolhidos pelo seu voto direto, possa, em Assembléia, ditar o novo pacto social que deve reger os destinos de nossa Pátria. Precisamos, mais do que qualquer outra nação, de paz para o trabalho de construção efetiva de nossas estruturas políticas, econômicas e sociais. Mas precisamos, sobretudo, e, principalmente, de justiça social. Não podemos continuar vivendo numa Pátria dividida entre dois Brasis: o Brasil da opulência, da prosperidade e da riqueza, e o Brasil do sofrimento, da angústia, da miséria e da fome. Devemos fazer emergir daquele bolsão sinistro da miséria os nossos irmãos que nele estão enchafurdados e trazê-los para que possam desfrutar dos benefícios da civilização. Sem justiça social, nós seremos sempre uma nação dominada pelo dinheiro; seremos sempre uma Nação dominada pelas plutocracias nacionais e internacionais.(...) Lutamos pela justiça social porque o descompasso, o grande fosso que separa as camadas mais humildes de nossa população das camadas mais altas talvez seja o mais largo e profundo de todo o mundo" (Tancredo Neves, *Folha de S. Paulo*, 8/8/1984).

[68] "Somos uma nação que, neste momento, oferece um quadro angustiante na sua situação econômica e financeira. Somos talvez a Nação do mundo que mais deva. Dever não envergonha ninguém. Não há nenhuma nação do mundo, mesmo entre as mais prósperas, que não se tornaram devedoras em fases de sua evolução. Devemos e queremos pagar, mas queremos pagar com honra, com caráter e com dignidade. As posições que decorram do sacrifício do nosso povo, do seu desemprego, da desativação do nosso parque industrial, de uma recessão que já vai para o quinto ano – estas nós redimimos porque não podemos pagar o que devemos com a lágrima, o suor e o sangue do nosso povo. A nossa gente, o nosso povo, já atingiu estágio de emancipação que não permite e nem admite viver subjugado aos grandes interesses capitalistas internacionais" (Idem).

[69] "Não cairemos no erro, grosseiro, de recorrer à recessão como instrumento deflacionário. Ao contrário: vamos promover a retomada do crescimento, estimulando o risco empresarial e eliminando, gradativamente, as hipertrofias do egoísmo e da ganância. (...). Retomar o crescimento é criar empregos. Toda a política econômica de meu governo estará subordinada a esse dever social. Enquanto houver, neste país, um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda a prosperidade será falsa". (Discurso de Tancredo Neves após ser eleito no Colégio Eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 15/1/1985).

[70] "O desenvolvimento social não pode ser considerado mera decorrência do desenvolvimento econômico. A Nação é essencialmente constituída pelas pessoas que a integram, de modo que cada vida humana vale muito mais do que a elevação de um índice estatístico. Preservá-la constituiu, portanto, um dever que transcende a

3 – A RETÓRICA DO GOVERNO DA NOVA REPÚBLICA

Em 1985-1986, as principais bandeiras oposicionistas também foram assimiladas pelos planos de desenvolvimento econômico e social formulados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR), com destaque para o Plano de Prioridades Sociais para 1985 (PPS/85); o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República – 1985-1989 (I PND/NR); o Plano de Prioridades Sociais para 1986 (PPS/86); e o Plano de Metas. Esses documentos reafirmam a prioridade do enfrentamento da questão social e da reforma da política social da ditadura.

Observe-se que o "resgate da dívida social" foi eleito como uma das três metas estratégicas do governo.[71] O documento considerava que esse resgate era factível em função das potencialidades da economia brasileira e do estágio de desenvolvimento alcançado pelo país, a oitava economia do mundo na época. Recursos e capacidade técnica para oferecer padrões de vida adequados ao conjunto da população estavam disponíveis, segundo a retórica oficial. No entanto, essa capacidade não se realizava, porque era utilizada de forma parcial e desigual, afirmava o documento.[72]

Coerentemente com esses princípios, o governo elaborou um amplo diagnóstico sobre a situação social do país, no qual foram contempladas as principais carências acumuladas nos diversos setores. Essas carências foram adequadamente relacionadas às suas causas estruturais (Seplan,1986a:49-115).

---

recomendação de caráter econômico, tão indeclinável quanto a defesa das nossas fronteiras. Nessas condições, temos de reconhecer e admitir, como objetivo básico da segurança nacional, a garantia de alimento, saúde, habitação, educação e transporte para todos os brasileiros" (Idem).

[71] Esse ponto fica claro na seguinte passagem do I PND/NR:"A Nova República instalou-se com o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país. O I PND/NR (1986-89) é parte desse processo de mudança. Este é um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Todos os programas e recursos aqui definidos dirigem-se para essas três metas estratégicas" (Seplan-PR, 1986a:9). Em outra passagem, o documento reafirma essa meta: "São inaceitáveis as condições de vida da maioria do povo, em um país com o potencial e a dimensão do Brasil. Reverter esse quadro, criando condições para que todos os brasileiros possam usufruir seus direitos básicos nas áreas econômica, social e política – eis o grande desafio e a prioridade da sociedade brasileira (...). Compete ao governo redirecionar seu dispêndio, buscando o resgate da dívida social. Cumpre de início repor nas áreas essenciais e para as populações mais carentes as perdas recentes resultantes de cortes no gasto social, determinados por dificuldades conjunturais e ausência de orientação social prioritária na política econômica do período" (Idem:51-52).

[72] Essa percepção, comum aos planos analisados, também aparece na seguinte passagem do Plano de Metas: "O Brasil possui condições materiais de resgatá-la [a dívida social] e não pode postergar as iniciativas que possibilitarão o surgimento de uma nova sociedade, menos desigual e mais justa. (...) É possível e imperioso visualizar, até o final do século, um Brasil no qual todo brasileiro tenha sua sobrevivência garantida em condições de vida acima do nível de pobreza absoluta. A tarefa de superação da injustiça social é enorme, mas factível" (Seplan, 1986c:4).

Em sintonia com esse amplo diagnóstico, o documento "Plano de Metas" estabelece metas setoriais ambiciosas para 1986-1989.[73]

A análise desses documentos também revela os contornos de uma estratégia de inclusão social e de redistribuição de renda. O êxito desse desafio

[73] a) **Emprego e Salário**. Ampliar a oferta de empregos, mediante o crescimento econômico sustentado, e garantir aumentos reais para o salário mínimo; até 1989, criar 1,6 milhões de empregos por ano, absorvendo 5,6 milhões de novos ingressantes no mercado de trabalho e 1,0 milhão de pessoas atualmente desempregadas; gerar 1,7 milhão de novas ocupações no Nordeste; elevar 4,5 milhões de trabalhadores atualmente subempregados a rendimento superior ao salário mínimo; b) **Reforma Agrária**. Reconhecer o direito à posse da terra àqueles que nela trabalham, provendo-os de condições necessárias à sua fixação no meio rural; através da implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária garantir o assentamento de 1,4 milhões de famílias; c) **Alimentação Infantil**. Garantir alimentação adequada a todas as crianças brasileiras na faixa etária de zero a seis anos, eliminando os efeitos da desnutrição e reduzindo as taxas de mortalidade infantil e as conseqüências nocivas da fome sobre a primeira infância; expandir os programas de suplementação alimentar, de modo a beneficiar 15,9 milhões de gestante, nutrizes e crianças até quatro anos (6,0 milhões, em 1985); ampliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que hoje atende a 22,2 milhões de crianças, para 34,1 milhões de crianças em 1989, atingindo não apenas os alunos regularmente matriculados, mas também seus irmãos de quatro e seis anos, durante todos os 260 dias úteis do ano; e promover o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, proporcionando um litro de leite por dia a 10 milhões de crianças até seis anos em 1989; d) **Habitação e Saneamento**. Garantir às classes trabalhadoras o direito à casa própria dotada de serviços básicos, com padrão compatível com suas necessidades, nos meios urbano e rural; incrementar e redirecionar o Plano Nacional de Habitação, visando prioritariamente à população de baixa renda através da construção de 1,7 milhão de casas populares; realizar 4,0 milhões de ligações de esgoto sanitário; e implantar 4.500 sistemas de abastecimento de água e alcançar 337,0 mil domicílios, com melhorias sanitárias no meio rural; e) **Saúde**. Eliminar os fatores que determinam a precariedade do quadro sanitário brasileiro, através de ações preventivas, da universalização no acesso ao atendimento médico, do combate às doenças transmissíveis e da redução da dependência brasileira na produção de medicamentos, vacinas e soros; construir 3.200 novos ambulatórios e instalar 11.000 novos leitos, aumentando a capacidade de atendimento ambulatorial e hospitalar em 43% e 38%, respectivamente; erradicar a poliomielite e obter o controle epidemiológico do sarampo, tétano, difteria e coqueluche até 1989; interromper a transmissão da doença de Chagas e evitar sua reativação em 50% dos municípios atingidos, primeiro passo para a interrupção total da transmissão na próxima década; alcançar a auto-suficiência na produção de vacinas e soros essenciais; distribuir medicamentos gratuitamente ou a preços reduzidos a cerca de 45 milhões de pessoas em 1989 (24 milhões em 1986); f) **Educação**. Assegurar educação básica a todos os brasileiros, através da universalização da oferta de vagas no ensino fundamental e da eliminação das causas determinantes do analfabetismo; garantir ensino gratuito e de boa qualidade a todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos, mantendo o crescimento da oferta de vagas, que serão, em 1989, em número de 29,1 milhões; construir 200 escolas técnicas até 1989, visando à formação de 35.000 profissionais de nível médio a cada ano, capacitados a atender às crescentes necessidades do mercado de trabalho; e promover profunda avaliação e reforma do ensino superior brasileiro; g) **Trabalho**. Promover a revisão da estrutura legal que rege as relações trabalhistas; garantir as condições indispensáveis à livre negociação, permitindo a liberação das relações capital/trabalho do corporativismo e desvinculando da tutela do Estado os setores sindicais já consolidados; amparar os trabalhadores desempregados, através do seguro-desemprego; garantir relações livres e justas de trabalho e associativismo; ampliar e aperfeiçoar o sistema de seguro-desemprego, atendendo a 1,2 milhão de trabalhadores ainda em 1986; e promover o treinamento de 18,2 milhões de trabalhadores, sendo 17 milhões ligados aos setores de indústria e serviços e 1,2 milhão às atividades agropecuárias; i) **Nordeste**. Promover o crescimento do PIB regional a taxas superiores à média nacional; gerar 1,7 milhão de novos empregos; assentar 630 mil famílias de trabalhadores rurais sem terra; irrigar (...) um milhão de hectares; j) **Assistência Social**. Prevenir a marginalidade social, integrando o menor carente ao processo educacional e produtivo; elevar o número de beneficiários das creches-casulo; apoiar a construção e equipamentos de creches; oferecer assistência a menores desassistidos; abandonados ou infratores; e ampliar a ação no setor de atendimento ao excepcional.

pressupunha a definição de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado "na firme deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais inadiáveis" (Seplan, 1986a:14).

Essa perspectiva pressupunha, em primeiro lugar, a retomada do crescimento econômico, "opção inquestionável" de política econômica. De acordo com o documento, "além de poder crescer, a economia brasileira precisa crescer. Trata-se de condição necessária à transição democrática e à estabilidade social do país". A Seplan-PR preconizava uma taxa de crescimento anual de pelo menos 6% para absorver a demanda da força de trabalho, como "condição essencial para garantir ocupação digna a todos os brasileiros" (Seplan, 1986a:9-10).

Em segundo lugar, pressupunha uma articulação positiva entre a política econômica e o desenvolvimento social. O documento rejeitava a concepção corrente de que o desenvolvimento social seria uma "decorrência natural e espontânea" do crescimento econômico.[74] Ainda segundo o documento, a crença nesse "falso automatismo" gerou o seguinte paradoxo do desenvolvimento brasileiro: de um lado a construção de uma economia no "limiar da maturidade industrial", próxima "dos padrões de produção, renda e consumo dos países capitalistas avançados"; e, de outro, a manutenção de uma "estrutura social injusta", condenando parcela expressiva da população a viver em condições "lastimáveis, similares às das nações mais pobres do mundo" (Idem:44).

Ao rejeitar essa visão, o documento considerava que "nenhum modelo de crescimento é capaz, por si só, de erradicar a pobreza que atinge, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira". Assim, a erradicação da miséria exigia ações e "investimentos com esse fim específico" (Idem:9).

Dados tais pressupostos, enfrentar a pobreza implicaria adotar simultaneamente ações de diferentes naturezas. De um lado, medidas emergenciais, visando a resultados de curto prazo, proporcionando "alívio imediato das condições de vida dos brasileiros mais pobres" e repondo "as perdas resultantes da recessão e da falta de orientação social na política econômica do passado" (Idem:14). Essas medidas emergenciais visavam ao combate à fome e ao desemprego.

---

[74] Esse ponto é explicitado nos seguintes termos: "A questão social tem constituído objetivo secundário dos planos governamentais no Brasil. Tais planos, especialmente no passado recente, trataram o desenvolvimento social como subproduto automático do crescimento econômico. Conseqüentemente, critérios de eficiência passaram a sobrepor-se, de forma absoluta, aos objetivos redistributivos. Dentro dessa concepção, a redução das desigualdades resultaria naturalmente dos impactos indiretos dos investimentos produtivos. Expandindo-se a produção e a base tributária da economia, o governo teria condições de mobilizar recursos necessários para atender aos problemas dos segmentos mais pobres da população. A expansão da base produtiva da economia, sem dúvida, é condição fundamental para a melhoria do bem-estar social. Mas a experiência histórica de muitos países, inclusive o Brasil, indica que a articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social está longe de ser espontânea" (Seplan,1986a :9-10).

De outro lado, medidas de caráter estrutural, visando à obtenção de resultados em prazos maiores, contemplando os seguintes vetores: a distribuição mais igualitária da renda e da riqueza; a incorporação na agenda governamental de questões historicamente excluídas como a Reforma Agrária e o seguro-desemprego; a revisão da legislação trabalhista e sindical; e a reformulação da intervenção estatal consolidada no pós-64 nos setores da previdência social, assistência social, saúde, alimentação e nutrição, educação, saneamento, habitação e transporte público.

Reforma da Política Social

A reforma da intervenção do Estado na política social no pós-64 –visando a transformá-las em "instrumentos de garantia dos direitos de cidadania" e de redução de desigualdades – requereria, em primeiro lugar, a revisão dos mecanismos regressivos de financiamento do gasto social. Em geral, as diversas propostas de mudança apontavam para a necessidade de ampliar a magnitude do gasto social e a participação dos recursos de origem fiscal.

Em segundo lugar, a reforma da política social remetia à revisão da centralização das decisões no Executivo federal. Essa mudança pressupunha a descentralização financeira e administrativa das políticas sociais, implicando o fortalecimento da Federação, pela maior autonomia política e financeira dos estados e municípios.[75]

Refletindo essa posição, o I PND/NR considerava que a gestão da área social caracterizava-se por "elevados níveis de centralização decisória, burocratização, concentração e inflexibilidade na alocação dos recursos". A reforma do setor público no campo social visava a corrigir essas ineficiências. Impunha-se a reavaliação dos programas sociais, visando a ajustá-los aos princípios da democratização, descentralização e desburocratização.

Dessa perspectiva, o I PND/NR preconizava a transferência de atividades desenvolvidas no âmbito federal para os governos estaduais e municipais. Segundo o documento, a prioridade ao social "exige ampla descentralização de recursos e atribuições. Nesse contexto, os serviços de saúde, educação e habitação popular devem ser executados a nível municipal" (Seplan, 1986a:10). Ainda segundo o documento, essa inflexão seria impulsionada pela reforma

[75] De fato, a descentralização era uma das principais bandeiras da agenda reformista. Como salienta Almeida (1996:17), a crise do regime autoritário e a transição democrática "geraram poderosas correntes descentralizadoras". De um lado, o reforço da liderança política dos governadores de oposição, especialmente a partir de 1982, que desempenharam papéis decisivos na derrocada do regime autoritário e na redefinição descentralizadora do pacto federativo. De outro, no contexto da luta contra o autoritarismo, "a descentralização tornou-se, para as aposições, sinônimo de democracia e da devolução à cidadania, da autonomia usurpada pelos governos militares". Nesse sentido, segundo a percepção oposicionista dominante na época, "a descentralização era condição para o aumento da participação e ambas compunham uma utopia democrática cujo horizonte era o autogoverno dos cidadãos".

tributária, pois considerava que o federalismo, na área fiscal, havia sido "desvirtuado".[76]

Em terceiro lugar, a reforma das políticas sociais implicava a ampliação do controle social visando a coibir os expedientes de "privatização do espaço público". A retórica oficial aponta para a necessidade da realização de reformas na organização e nos métodos do setor público, com o objetivo de ampliar a eficiência e o controle democrático. A ocorrência dessas práticas estava associada à falta de "participação" e de "transparência" dos processos decisórios. Nesse sentido, a implementação das políticas sociais deveria contar com "maior participação das populações interessadas, permitindo-lhes indicar suas necessidades quando da definição de prioridades e escolha de instrumentos para sua realização" (Seplan, 1986a:52).

Finalmente, em quarto lugar, implicava a reforma gerencial, visando a reduzir a "fragmentação institucional". Segundo o discurso oficial, o setor público brasileiro como um todo vivia um "impasse gerencial". A lógica burocrática nas décadas anteriores pautou-se pela constante criação de novas unidades destinadas a substituírem outras improdutivas sem, no entanto, extinguir ou reformar tais órgãos ineficazes. Criava-se, assim, duplicação de funções e desperdício de recursos. Em virtude dessa lógica, o setor público apresentava-se "complexo, heterogêneo e fragmentado". Conviviam no seu interior "estruturas tradicionais, ineficientes e burocráticas com outras modernas, ágeis e produtivas". A reforma gerencial coloca-se com o objetivo de "eliminar as graves distorções responsáveis pela forma arcaica, centralizada e ineficiente com que atua, na média, o setor público" (Seplan, 1986a:23). Essas mazelas, observadas no setor público em seu conjunto, mostravam-se ainda mais acentuadas nos órgãos da administração direta dedicados à prestação de serviços na área social.[77]

4 – A FORMAÇÃO DAS AGENDAS SETORIAIS

Este tópico trata da formação da agendas setoriais de mudança. Nos diversos segmentos, esse processo ocorreu com dinâmicas e ritmos diferenciados, segundo os respectivos estágios de organização política. Ele foi particularmente fértil nos campos das relações sindicais e trabalhistas, da Reforma

---

[76] Segundo o discurso oficial: "Concentrados recursos e poderes da União (...) estreitou-se a base tributária própria dos estados e municípios. Tornou-se claramente insuficiente o volume de recursos transferidos a essas unidades da federação, hoje incapazes de promover a satisfação das necessidades sociais básicas" (Seplan, 1986a:16).

[77] Observe-se a seguinte passagem: "A baixa prioridade concedida aos programas sociais traduziu-se em acentuada deterioração de sua capacidade de gestão e recomposição de quadros. Ou seja, é justamente o setor do Estado dedicado ao atendimento das populações mais pobres que apresenta o pior desempenho em toda a máquina governamental. Se o setor público, nos últimos anos, tivesse investido, por exemplo, na produção de vacinas, com a mesma eficiência com que construiu barragens, muitas doenças transmissíveis estariam erradicadas" (Seplan, 1986:23).

Agrária, da educação e da saúde. Em menor escala, também ocorreu no setor do saneamento básico.

A análise a seguir tornará claro que essas agendas setoriais serviram de inspiração para o documento "Esperança e Mudança". Um dos méritos desse documento foi, portanto, consolidar a diversidade de agendas que estavam sendo formuladas nos diferentes setores da oposição num projeto amplo que refletia os anseios comuns por mudança. É o que pretendo demonstrar a seguir.

4.1 – FORMAÇÃO DA AGENDA SINDICAL E TRABALHISTA

No final dos anos 70, o movimento sindical brasileiro reorganizou-se e passou a ser um ator destacado na luta pela derrubada do regime militar. O fato decisivo foi o surgimento de uma corrente renovadora no ABC paulista, denominada "sindicalismo autêntico" ou "novo sindicalismo", que assume a vanguarda do movimento operário nesta fase.

Segundo Mattoso (1995:133), essa corrente passou a questionar a estrutura sindical autoritária e adotar uma nova atitude em relação à prática sindical. A agenda de mudanças do novo sindicalismo não se limitava às reivindicações específicas. Ao contrário, era abrangente e formava-se em torno da defesa da democratização política da sociedade, de uma política de desenvolvimento que assegurasse melhores condições de vida e trabalho, pela autonomia sindical, direito de greve, negociação coletiva e representação sindical nas fábricas. Com o novo sindicalismo, paralelamente ao crescimento da oposição política ao regime militar, que se expressou mais abertamente a partir de 1974, "os trabalhadores iriam ampliar sua participação, transformando uma atuação dispersa em um crescente movimento de massas".

No entender de Oliveira (2002:201), o novo sindicalismo diferenciava-se pela sua forte presença nos setores modernos da economia e, sobretudo, pela disposição de luta que manifestavam e por um desejo de romper a herança corporativista, o que levou muitos ativistas a forçarem insistentemente a desobediência da lei e redundou na formulação de uma proposta abrangente de reforma trabalhista.[78]

Com o surgimento do novo sindicalismo, os marcos legais que regulavam as relações sindicais e de trabalho foram colocados em xeque e assiste-se ao

[78] Esse objetivo de romper com a "herança corporativista" também foi sublinhado por Almeida (1996:153; apud Oliveira, 2002:222) na seguinte passagem: "A crítica ao sindicato oficial não se restringia à sua falta de liberdade e autonomia. Investia, ademais, contra os dispositivos que o impediam de bem representar as suas bases: a contribuição sindical compulsória que favorecia a burocratização, o conservadorismo dos dirigentes e seu desinteresse pela sindicalização maciça e a ausência de organização nos locais de trabalho, que aumentava a brecha entre representantes e representados. No lugar de um sindicalismo burocrático e minoritário, os renovadores desejavam construir uma organização democrática e de massas".

início de um ciclo virtuoso de transformação da democratização das relações sindicais e trabalhistas no Brasil.[79]

Um indicador da rápida e surpreendente recuperação da capacidade de ação do movimento sindical, que emerge com o novo sindicalismo, foi o formidável ciclo de greves que se iniciou no final dos anos 70 e atingiu o ápice da década seguinte. Noronha (1994) sustenta que, no final dos anos 70 e ao longo de toda a década seguinte, "a greve foi o principal instrumento de redefinição das relações de trabalho no Brasil e de reconquista de um espaço político para os sindicatos". Do ponto de vista das relações de trabalho, a transição política brasileira foi uma "transição sob greves", afirma o autor.[80]

Com base num detalhado levantamento histórico da evolução das greves no Brasil, o autor revela que, na primeira fase do primeiro governo Vargas (1930-1936), a freqüência média anual de greves era de 12,1 greves/ano; e durante o Estado Novo (1937-1944) caiu para apenas 1,3 greve/ano. A partir da redemocratização de 1945, até o golpe militar de 1964, as greves foram-se tornando mais freqüentes (44,0 greves/ano). O golpe militar de 1964 interrompeu o processo de construção de um Estado democrático, com intervenções nos sindicatos, prisão de lideranças e desestruturação das organizações sindicais. Na avaliação do autor, entre 1967 e 1977 e refletindo esse movimento, as greves foram praticamente eliminadas.

A partir de 1978, no entanto, inicia-se um novo e longo ciclo. O ponto de partida foi a intensa campanha salarial que o movimento operário iniciou em 1977, sob a liderança dos metalúrgicos do ABC, berço do novo sindicalismo, que teve

---

[79] Na síntese de Barbosa de Oliveira (1994:209):"A partir de meados da década de setenta, setores mais combativos do sindicalismo brasileiro passavam a questionar os marcos legais e institucionais que regulavam as relações de trabalho no país. A ação sindical, embora assumindo a defesa da redemocratização do país, no campo específico das relações de trabalho, questionava, de início, os aspectos mais restritivos da legislação imposta pela ditadura militar, como a faculdade de intervenção policial nos sindicatos e as drásticas limitações do direito de greve. Entretanto, a própria luta sindical ia tornando claro que não bastava eliminar algumas restrições ou aspectos mais repressivos da legislação: parcela do movimento operário percebia que seus interesses eram incompatíveis com a legislação reguladora das relações de trabalho no país. A partir de então, a bandeira do contrato coletivo de trabalho passou a ser defendida pelos setores mais avançados do sindicalismo brasileiro. No lento processo de redemocratização do país, fortaleceu-se e expandiu-se o sindicalismo, com a implantação de novos sindicatos e com a criação das centrais sindicais".

[80] Nas palavras de Noronha (1994:324-325): "As greves foram o indicador do grau de expansão dos sindicatos e de sua capacidade de mobilização. Aos poucos, tornaram-se o instrumento de transformação das relações de trabalho. E, por fim, elevaram os sindicalistas aos status de interlocutores válidos dos governos. De fato, a greve foi um instrumento de conquista de reivindicações específicas (principalmente salariais), mas jamais deixou de ter ao mesmo tempo duas dimensões políticas: a inserção dos trabalhadores como atores da transição política brasileira e pressão pela evolução das relações de trabalho, sobretudo no sentido de levar os empresários à negociação e a repensar a prática de relações de trabalho nas empresas. Há portanto triplo significado da greve nos anos recentes no Brasil: seu significado, digamos, natural, isto é, como instrumento de reivindicação de questões relativas ao mundo do trabalho e portanto recurso de poder frente a empregadores; como instrumento de reconstrução das organizações sindicais; e como recurso político frente a governos".

por base a conhecida denúncia, pelo Dieese, de manipulação governamental do cálculo do custo de vida, em 1973.[81]

Entre 1978 e 1984, ocorreram 1.810 greves, perfazendo uma média anual de 259 greves/ano. O traço comum desse período foi a recuperação da função dos sindicatos de defesa dos salários, suprimida pela Lei n. 4.725 de 1965 e os decretos-leis que a seguiram em 1966 e que, na prática, impediam as negociações coletivas.

Ainda segundo esse autor, os dados revelam que, no Brasil, nunca houve ciclos grevistas com a dimensão do que se iniciou em 1978. O ciclo inicial, na fase final da ditadura (1978-1984), quando foram registradas 1.810 greves (média de 259 greves/ano), prossegue com crescimento espetacular entre 1985-1992, ao longo do qual ocorreram 15.189 greves (média de 1.898 greves/ano).

Analisando esse formidável ciclo de greves, Oliveira (2002:225) ressalta que os conflitos trabalhistas começaram a vir à tona durante a transição conservadora iniciada pelo governo Ernesto Geisel. Entretanto, o projeto desse governo – de iniciar a abertura tutelada do processo político – não previa o restabelecimento da liberdade sindical. Fugindo ao controle, os conflitos trabalhistas que até então estavam restritos às fábricas, em uma "resistência mais ou menos silenciosa", rapidamente "assumiram uma dimensão coletiva" e se traduziram em grandes manifestações públicas. Com essas manifestações, os setores mais combativos do movimento operário e sindical passaram a ser atores de ponta dentre as forças oposicionistas.

Em princípio, as reivindicações dos metalúrgicos do ABC tinham um conteúdo econômico. No entanto, as resistências patronais em atendê-las, somadas às restrições da política salarial e a repressão à atividade sindical contribuíram para que suas manifestações assumissem progressivamente uma conotação política mais pronunciada.[82]

---

[81] Nesse sentido, sublinha Noronha (1994:330): "A história das greves no Brasil, e de certa forma do próprio movimento sindical, recomeça em 1978 com as primeiras paralisações nas montadoras do ABC. A partir de então, elas se espalharam pelo país e pelas mais diversas categorias ou segmentos de trabalhadores. Este ano é o marco da abertura de um longo ciclo que se mantém até hoje. Desde então, o volume de conflitos apresentou tendência fortemente crescente até 1989-90, reduzindo-se a partir de então, embora mantendo-se em patamares altos".

[82] Sobre esse ponto, diz o autor: "Na esteira da onda de greves que se propagava a partir do ABC paulista, o movimento sindical tornou-se, ainda, porta-voz de reivindicações que extrapolavam no âmbito das relações de trabalho e que se confundiram com a luta pelo restabelecimento de direitos civis e políticos e pela justiça social. Sem desprezar os canais institucionais existentes, as novas lideranças sindicais restabeleceram na prática o direito de greve e o papel dos sindicatos oficiais, como espaço de representação coletiva, e logo reivindicaram o reconhecimento legal desse direito e a liberdade e autonomia sindical. Daí em diante, as greves passaram a ser a principal forma de atuação dos trabalhadores para a defesa de seus interesses mais imediatos, para a reconstrução de suas entidades de classe e para a sua afirmação como interlocutores do governo, do empresariado e de outros segmentos sociais" (Oliveira, 2002:226-27). Este ponto é também ressaltado por Mattoso (1995:135), nos seguintes termos:As ondas de greves em 1978 e 1979 sacudiram o país dando uma inusitada dimensão social ao crescente movimento de oposição ao regime autoritário,

Portanto, a partir de 1978, tem início um longo e virtuoso ciclo de reorganização sindical e de reforma das relações trabalhistas, cujo ápice foi a Constituição de 1988. Um dos pontos altos dessa trajetória de expansão sindical foi a criação das centrais sindicais, com destaque para a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em pleno regime militar, apesar da proibição formal à organização centralizada nacionalmente.

O "novo sindicalismo" foi um ator decisivo no processo de formação da agenda de reforma nesse campo e, sobretudo, na luta cotidiana que travou contra a lei e a ordem estabelecida para implementá-la. O movimento de massas liderado pelos sindicalistas "autênticos" cumpriu papel fundamental no fortalecimento das correntes que se opunham ao regime militar. Mais do que isso, sua atuação também foi decisiva na continuidade do ciclo reformista ao longo da transição para a democracia, especialmente na Assembléia Nacional Constituinte.

Finalmente, ressalte-se crescente importância da questão do seguro-desemprego na agenda do movimento sindical, sobretudo no início dos anos 80, com o aprofundamento da recessão econômica.

Como mencionei, o documento "Esperança e Mudança", elaborado pelo PMDB, contemplava o seguro-desemprego como uma das "exigências mínimas de uma sociedade democrática". O recém criado Partido dos Trabalhadores (PT) também incorporou em seu programa a proposta de um "salário-desemprego". Da mesma forma, observe-se que mais de uma dezena de projetos de lei versando sobre a matéria tramitavam no Congresso Nacional, em 1983 e 1984. O debate intensificou-se no compasso da crise econômica. A imprensa registra grande variedade de artigos de parlamentares, sindicalistas e acadêmicos tratando da necessidade urgente de implantação do programa (Chahad e Pomeranz, 1983; Salm, 1983; Serra, 1984; Chahad, 1984, 1984a e 1985, dentre outros).

Como mostrarei posteriormente, o seguro-desemprego foi instituído pelo Executivo federal em fevereiro de 1986. Antiga reivindicação do movimento sindical, sua implantação representou um avanço na modernização da política social brasileira.

4.2 – A FORMAÇÃO DA AGENDA DA REFORMA AGRÁRIA

O revigoramento do sindicalismo rural também foi intensificado no final dos anos 70. Um evento expressivo desse processo foi o III Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), realizado em

---

surpreendendo tanto aos militares e empresários acostumados ao silêncio da repressão, quanto aos políticos, que há muito não viam nos trabalhadores interlocutores ativos. Ao final da década de 70, portanto, ao mesmo tempo em que se consolidava a complexa indústria do século XX e entrava em crise o regime militar, aflorava um movimento sindical que parecia apresentar condições de reverter as características autoritárias, concentradoras e excludentes do padrão de desenvolvimento brasileiro".

1979. Diversos autores ressaltam importância desse evento. Para Alves (1994), por exemplo, foi um marco histórico da história das lutas e organizações dos trabalhadores pela Reforma Agrária, ao longo da ditadura.

Essa visão também é endossada por Graziano da Silva (1985a:11). O autor considera que neste evento o movimento sindical rompeu com a postura legalista e adotou posições mais contundentes. Além do cumprimento do Estatuto da Terra, passou a exigir uma Reforma Agrária que implicasse a distribuição "massiva" e "imediata" da terra. Outro ponto alto do Congresso foi a aproximação do sindicalismo rural com a luta dos demais setores da sociedade, especialmente os trabalhadores urbanos.

Um reflexo dessa nova postura emergiu em 1981 na 1ª Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat), reunindo dirigentes sindicais de todo o país, na qual se verificou expressiva representação dos segmentos rurais. Nesse evento, a Reforma Agrária figurou como uma das bandeiras de luta do conjunto da classe trabalhadora, do campo e da cidade, junto com o combate ao desemprego e à carestia, o direito à moradia, a estabilidade no emprego, a unificação do salário mínimo, a garantia das liberdades democráticas e da autonomia sindical.

A Conclat repudiou a colonização adotada pela ditadura em nome da Reforma Agrária e passou a exigir a implantação de um projeto de Reforma Agrária que fosse amplo (implantado em todo o território nacional), massivo (que beneficiasse amplamente as famílias de trabalhadores rurais sem terra) e imediato (implantado com urgência, com metas anuais definidas e prazos estabelecidos). [83]

Paralelamente, no final dos anos 70 e início dos 80, o movimento social no campo avança em diversas frentes. Alves (1994) sublinha a importância de três eventos para o processo de formação da agenda da Reforma Agrária. Em primeiro lugar, a greve dos canavieiros de Pernambuco, em outubro de 1979, que significou "a maior mobilização de trabalhadores rurais desde o golpe de 1964, paralisando mais de 20 mil trabalhadores e 23 sindicatos da Zona da Mata pernambucana".

Em segundo lugar, as greves dos assalariados rurais no Centro-Sul. O mais importante evento, envolvendo "bóias-frias", ocorreu em Guariba, no Estado de São Paulo. A principal reivindicação era "pela volta ao sistema de corte de cana em cinco ruas, em vez das sete ruas impostas no ano anterior pelos usineiros". Uma semana após Guariba, o movimento expandiu-se para outros municípios da região de Ribeirão Preto e para outras culturas, paralisando cerca de 150 mil

[83] Os avanços da luta pela Reforma Agrária que resultaram da Conclat são sintetizados por Graziano da Silva (1985a:11) da seguinte forma: "Pela primeira vez no pós-64, os trabalhadores explicitam que o seu projeto de reforma vai além do da burguesia; e que seu alcance dependerá de quem detiver o controle do processo. A luta pela reforma saía, assim, dos seus contornos legais (Constituição, Estatuto da Terra) para ingressar no movediço terreno da luta política e das alianças de classe".

trabalhadores. Segundo o autor essa luta decorreu fundamentalmente da resistência à expulsão por parte dos atingidos pelo processo de modernização da agricultura e da valorização da terra, que ocorreu tanto no Nordeste e no Norte do país, quando no Centro-Oeste e Centro-Sul.

Em terceiro lugar, a emergência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a mais fértil corrente do movimento social de luta pela Reforma Agrária. Segundo o autor, a base social dos sem-terra foi reforçada no final da década dos 70 por um fator fundamental: o retorno ao Sul do país de um grande contingente de pequenos produtores que migraram para o Norte em busca de terra barata atraídos pela propaganda do governo militar. Foi nesse contexto, que a ação dos sem-terra foi intensificada.[84]

No início dos anos 80, a luta dos trabalhadores rurais pela Reforma Agrária ganhou apoio ainda mais decisivo de setores progressistas da Igreja Católica. Como se sabe, na década dos 70 a Igreja católica progressista teve grande influência na organização e luta dos trabalhadores rurais, mediante a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em 1980, a questão Reforma Agrária foi eleita como tema central debatido na 18ª Assembléia Geral Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizada em Itaici-SP (CNBB, 1980).

Outro evento relevante foi a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, lançada no Rio de Janeiro, em abril de 1983, pelo movimento sindical rural, por setores da Igreja Católica, pela Associação Brasileira da Reforma Agrária (Abra) e pelo Instituto Brasileira de Análise Sócio-Econômica (Ibase). O objetivo era dar continuidade e ampliar a luta dos trabalhadores rurais. Ao longo de 1983, ocorreram manifestações políticas em diversos estados e cidades do país.

Essa crescente mobilização recolocou a questão agrária no centro do debate nacional. Pressionadas, as forças políticas que conduziam a transição para a democracia assumiram compromisso com a reforma. É indicativo disso o fato de que a Reforma Agrária tenha sido eleita como um dos seis pontos básicos da

---

[84] Esse ponto é salientado por Alves (1994:349-350): "Em 1979, a ocupação das fazendas Macali e Brilhante, no Rio Grande do Sul, por posseiros expulsos da reserva indígena de Nonoai; em 1980, trabalhadores de Santa Catarina ocupam a fazenda Burro Branco, em Campo Erê; em 1981, é ocupada a fazenda Primavera (Andradina, São Paulo); no mesmo ano, realiza-se o acampamento de 300 famílias na encruzilhada Natalino, após o fracasso da tentativa de ocupação das fazendas Macali e Brilhante no ano anterior; em 1983, há a transferência de parte das famílias do acampamento de Encruzilhada Natalino para uma área comprada pela Igreja em Nova Ronda Alta, mantendo a pressão por assentamento na região e opondo-se à colonização no Mato Grosso; também em 1983, assentamento dos acampados em quatro fazendas compradas pelo Estado do Rio Grande do Sul; em 1985, duas mil famílias ocupam dezoito fazendas improdutivas no oeste de Santa Catarina, ocupação da fazenda Anoni, em Sarandi etc. As ocupações e os acampamentos deram ampla visibilidade social à luta pela terra. A ocupação de fazendas improdutivas e de áreas de titulação duvidosa resgatou uma forma de luta efetiva por terra usada na década de sessenta pelas Ligas Camponesas. A novidade da década de 80 está na manutenção da pressão, mesmo no caso de fracasso da ocupação, através dos acampamentos e das romarias por terra".

"Declaração dos Governadores", explicitada em junho de 1984, em favor do lançamento de um candidato único ao Colégio Eleitoral, e assinada pelos governadores dos seguintes Estados: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Em agosto de 1984, a Reforma Agrária, mediante o cumprimento do Estatuto da Terra foi incorporada pela "Aliança Democrática" como um dos "compromissos impostergáveis". Em sua retórica, o candidato Tancredo Neves realçava o compromisso pró-reforma, embora ressalvando que o compromisso seria cumprido dentro dos estritos "limites legais estabelecidos pelo Estatuto da Terra".[85]

Em janeiro de 1985, coincidindo com esta entrevista de Tancredo Neves, foi realizado o I Congresso Nacional dos Trabalhadores Sem Terra, em Curitiba. Num ambiente de radicalização, o Congresso exigiu a desapropriação de todas as propriedades com mais de 500 hectares e o controle total dos trabalhadores sobre a Reforma Agrária. Mas a decisão mais contundente foi o repúdio ao Estatuto da Terra, conflitando com o compromisso da "Aliança Democrática" e quebrando a aparente unidade dos trabalhadores rurais.

Visando a manter aquela unidade, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária promoveu, em fevereiro de 1985, um Encontro Nacional na Câmara dos Deputados, em Brasília, do qual participaram cerca de 40 entidades, incluindo o recém criado Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Na ocasião, o então presidente do Conselho Deliberativo da Abra (e futuro presidente do Incra), José Gomes da Silva, propôs, em nome da associação, um conjunto de "Providências para o Desencadeamento Imediato de uma Reforma Agrária", passível de ser realizado com base no Estatuto da Terra. O objetivo era "descongelar" o processo. O apoio ao Estatuto da Terra deixava de ser doutrinário (aos seus princípios) para ser apenas tático (como instrumento inicial). O acordo em torno de um conjunto de providências para deslanchar a Reforma Agrária, a partir do Estatuto da Terra, permitiu recompor a frágil unidade das forças pró-reforma (Graziano da Silva, 1985b:60).

---

[85] No seu discurso de candidato na Convenção do PMDB, em agosto de 1984, Tancredo dizia:"Não postulo medidas radicais e novas para a solução do problema agrário do Brasil. Vamos nos empenhar em executar a legislação que aí está, proclamada e não cumprida. Para os anos próximos, a aplicação do Estatuto da Terra, por si só, corresponderá a uma revolução no campo". Posteriormente, na última entrevista coletiva que concedeu (janeiro de 1985) na condição de presidente eleito, Tancredo reafirma seu compromisso:"Eu queria dizer (...) que entre as metas prioritárias do governo está a Reforma Agrária. (...) Nós, se não levarmos a efeito uma Reforma Agrária que está sendo reclamada por Sua Santidade, o Papa, que está sendo reclamada pela ONU, que está sendo reclamada por todos os organismos financeiros internacionais, o Bird, o BID; se nós não levarmos a efeito a Reforma Agrária, que é o grande clamor do episcopado brasileiro, que é já, neste momento, um problema que está empapando de sangue o território brasileiro."

Neste contexto de crescente organização do movimento popular, o governo da Nova República, em 1985, reincorporou a questão da Reforma Agrária na agenda do Executivo federal, após duas décadas de marginalização.

4.3 – A FORMAÇÃO DA AGENDA DA REFORMA SANITÁRIA

O movimento pela Reforma Sanitária foi um dos mais aguerridos e bem-sucedidos. Seus principais protagonistas estavam organizados no chamado "Movimento Sanitarista Brasileiro", cujas origens remontavam aos primeiros anos da ditadura militar (Escorel, 1987; Fleury Teixeira, 1988). A "Frente Sanitária" reuniu amplo leque de forças e atores sociais progressistas, incluindo, além dos profissionais da área médica, os sindicatos, o Parlamento e as universidades.[86]

Alguns analistas destacam a importância das universidades na crítica do modelo "médico assistencial privatista" adotado pela ditadura militar, na denúncia do precário quadro de saúde da população e na formulação de políticas alternativas.[87] No entender de Noronha e Levicovitz (1994:81), parte expressiva da produção científica de intelectuais, professores e pesquisadores, desenvolvida à época, adota uma postura radical de crítica ao centralismo autoritário do regime militar e propõe a descentralização, a universalização e a unificação como componentes essenciais de uma reforma democrática do setor saúde.[88]

Esse movimento ganha impulso a partir de 1974, com a "crise da saúde" que emerge com os sinais de desaquecimento econômico e da crescente mobilização e organização da sociedade civil, impulsionada pela vitória eleitoral oposicionista ocorrida nesse ano.

Nesse contexto, foi criado, em 1976, o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), base institucional do Movimento Sanitarista. O Cebes cumpriu importante papel no campo político e ideológico, sobretudo através da Revista *Saúde em Debate*, da organização de coletâneas de livros e publicações e da

---

[86] Na avaliação de um de seus principais expoentes:"O Movimento Sanitarista teve como características fundamentais, por um lado, a inserção da luta pela saúde no movimento mais global de democratização da sociedade brasileira, ainda sob a ditadura militar; e, por outro, uma estratégia de atuação diversificada, em várias frentes, decorrente tanto do conceito ampliado de saúde que lhe servia de base, inspirado pelo movimento da medicina social dos anos 60 e 70, quanto da visão política-ideológica que predominava entre os seus militantes, a maioria oriunda de partidos políticos na clandestinidade, em particular o então Partido Comunista Brasileiro" (Rodrigues Neto, 1997:63).

[87] Nesse conjunto de escritos, são destacados os trabalhos de Donnangelo (1975), Gentile de Mello (1977 e 1982), Guimarães (1978), Luz (1979), Cordeiro (1980 e 1984) e Braga e Paula (1981).

[88] Além disso, a universidade contribuiu para a formulação e a difusão da agenda reformista neste campo: "O esforço desta intelectualidade orgânica do setor saúde e seu processo de aproximação dos movimentos renovadores de diversas categorias profissionais, especialmente dos médicos, permitiu a explicitação e disseminação de uma agenda reformista do setor Saúde, formulada e consolidada ao longo de toda a década de 70, sob a liderança das forças socialistas e democráticas que atuaram legalmente no MDB e posteriormente nos diversos partidos de esquerda e de centro-esquerda surgidos com a abertura democrática e a anistia, com especial destaque para o PMDB, o PSDB, o PT, o PCB e o PC do B" (Idem).

promoção de eventos e debates (Fleury Teixeira, 1997). Em 1979, foi criada a Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), que também cumpriu papel importante no campo reformista.

O Poder Legislativo também foi parceiro privilegiado do Movimento Sanitarista. Na ditadura, o Parlamento restou como uma das poucas frestas institucionais para o debate democrático. Segundo Rodriguez Neto (1997:64-65), as circunstâncias da ditadura conferiam ao Parlamento a condição de espaço quase exclusivo para o debate público de oposição ao regime, através da denúncia e da construção de alternativa para a política da saúde. Dessa perspectiva, a Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados foi utilizada como espaço para o debate público sobre a saúde e até mesmo para a organização do movimento, contando para isso com apoio de parlamentares.

O Esboço do SUS, em 1980

Muitos analistas sublinham que o "I Simpósio Nacional de Políticas de Saúde", promovido pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, em 1979, representou um dos marcos da luta progressista no campo da saúde. Esse evento cumpriu "o papel político fundamental de fórum pioneiro para um debate amplo e aprofundamento desta agenda de transformação setorial", afirmam Noronha e Levicovitz (1994:82).

Um dos seus pontos altos foi a divulgação do documento "A questão democrática na área da saúde" (Cebes, 1980) apresentado pela direção nacional do Cebes.[89]. A importância real e simbólica deste texto decorreu da "precedência histórica no lançamento do projeto do Sistema Único de Saúde", assinala Rodriguez Neto (1997:66):

"Esse documento, além de fazer uma ampla análise da conjuntura nacional e das políticas de saúde, assumia um caráter propositivo, ao apresentar o projeto de reordenação do sistema de saúde brasileiro, com base na descentralização, na participação popular, com ênfase nas ações básicas de saúde. A doutrina contida nesse documento representava a convergência das discussões havidas nos anos anteriores sobre a questão, pelos setores de oposição ao regime, mas tinha uma característica inovadora para a época, entre os movimentos sociais de oposição, que era o caráter propositivo, transcendente à denúncia".

O documento do Cebes delineia os contornos do que viria a ser, depois de muitos embates, o novo paradigma de intervenção estatal na saúde, consagrado pela Constituição de 1988. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) é o fio condutor da proposta do Cebes de transformação sistema de saúde.

[89] Esse documento teve como origem uma proposta preliminar preparada por Hésio Cordeiro, José Luiz Fiori e Reinaldo Guimarães, nascente no espaço acadêmico do Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IMS/Uerj) (Levicovitz, 1997:56).

Uma das premissas para essa transformação era o reconhecimento do direito universal , comum a todos os homens, à promoção de condições que viabilizem a preservação de sua saúde.

O comando seria unificado pelo ministério da Saúde. Ao órgão diretor do SUS, criado no âmbito do ministério da Saúde, caberia a "tarefa de planificar e implantar, em conjunto com os governos estaduais e municipais, a Política Nacional de Saúde". Esse ministério teria poder normativo e executivo "inclusive sobre o setor privado e empresarial, sendo controlado permanentemente pela população através de suas organizações representativas, via mecanismos claramente estabelecidos e institucionalizados" (Cebes, 1980:13).

O Inamps seria "enquadrado e disciplinado pelo órgão diretor do SUS" e a Política de Assistência Médica por ele implementada seria redefinida mediante a suspensão dos convênios e contratos de pagamento por unidades de serviços firmados com o setor privado e pelo estabelecimento de mecanismos mais eficazes de controle.

A ênfase à atenção primária e à hierarquização das redes de atendimento transparece na proposta de criação de "uma rede nacional devidamente regionalizada de ambulatórios e postos de saúde próprios, voltados para a aplicação de medidas preventivas, articuladas com a assistência médica primária, de casos de emergência e de acidente de trabalho".

A descentralização política e administrativa era outro ponto central da proposta do Cebes.[90] A descentralização da gestão do Sistema Único de Saúde era defendida pela maior eficácia do ponto de vista técnico e de planejamento e, sobretudo, "por viabilizar uma autêntica participação democrática da população nos diferentes níveis e instâncias do sistema, propondo e controlando as ações planificadas de suas organizações e partidos políticos, representados nos governos, assembléias e instâncias próprias do SUS".

Confrontando-se com a centralização autoritária, os dirigentes do Cebes sublinharam que o ponto fundamental da proposta era "ampliar e agilizar uma autêntica participação popular a todos os níveis e etapas da política de saúde", canalizando "as reivindicações e proposições dos beneficiários, transformando-os em voz e voto e todas as instâncias".

De acordo com o documento do Cebes, a proposta para a implantação do SUS deveria ser implementada em etapas sucessivas. A primeira compreenderia a formulação de uma plataforma de luta em favor de uma autêntica democratização da Medicina e da Saúde brasileira, com o objetivo de definir as

[90] Segundo o documento: "O SUS será implantado de forma descentralizada, articulando sua organização com a estrutura político-administrativa do país em seus níveis federal, estadual e municipal, estabelecendo unidades básicas, coincidentes ou não com os municípios, constituídas por aglomeração de população que, eventualmente, reuniria mais de um município ou desdobrariam outros de maior densidade populacional".

grandes linhas que orientariam as decisões políticas fundamentais e propiciar um debate democrático amplo com todas as entidades e instituições interessadas na solução da crise da Medicina brasileira. Esse debate aprofundaria as linhas gerais indicadas, levando à formulação mais acabada de "uma plataforma que agrupe e mobilize médicos e não médicos na luta contra a atual política de governo para a saúde e a favor de uma Medicina Democrática" (Cebes, 1980:12-13).

Esse documento, além de sintetizar os consensos obtidos na luta do Movimento Sanitarista até aquele momento, propunha um projeto e uma estratégia comuns de ação em torno da qual as forças reformistas aglutinaram-se, de forma relativamente unida e coesa, até o início do governo da Nova República.

Ensaios de Implementação da Agenda Reformista (1980-1984)

A estratégia sintetizada no documento do Cebes influenciou as ações "táticas" da Frente Sanitária, nos primeiros anos da década dos 80.

É dessa perspectiva que duas propostas e diretrizes do movimento foram incorporadas pelo governo federal, em plena fase de crise e esgotamento da ditadura. Em primeiro lugar, o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (Prevsaúde), formulação conjunta do ministério da Previdência e Assistência Social e do ministério da Saúde. Explicitado em 1980, o Prevsaúde tinha como objetivos a expansão dos serviços primários de saúde, o saneamento básico e a reorganização da assistência médica, segundo os princípios de descentralização, hierarquização, regionalização e integralidade das ações. A tese da unificação da saúde em um único ministério também é contemplada no discurso oficial.

Em segundo lugar, a instituição do Conselho de Administração da Saúde Previdenciária (Conasp), em 1982. Trata-se de órgão colegiado composto de representantes dos ministérios envolvidos com o setor Saúde, dos Sindicatos Patronais e dos Sindicatos de Trabalhadores. O objetivo central do Conasp era a contenção dos gastos com a assistência médica previdenciária, tendo em vista a crise financeira da previdência social, decorrente da conjuntura econômica recessiva.

O Conasp desenvolveu uma série de diagnósticos sobre o setor e propôs o "Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social", mais conhecido como "Plano Conasp", que preconizava a adoção de diretrizes como a expansão da rede de atenção primária, a integração interinstitucional, a prioridade dos serviços públicos sobre os privados e a contenção dos gastos com assistência médica (Médici, Piola e Vianna:1988).

Uma das medidas de maior repercussão adotada no âmbito do Plano Conasp foi o Programa Ações Integradas de Saúde (AIS). Iniciado em 1983, o Programa AIS consubstanciava as principais teses do Movimento Sanitarista. Sua

implementação tornou possível testar e aperfeiçoar princípios e diretrizes político-ideológicas do movimento.[91]

Nesse sentido, o Programa AIS incorporava princípios e diretrizes da agenda reformista, como universalização, descentralização, participação comunitária e organização do sistema de saúde baseados na integração, regionalização e hierarquização das ações. Além disso, o Programa AIS introduziu mudanças nos mecanismos de planejamento, financiamento, controle, avaliação e organização do sistema.

Outra inovação dizia respeito à gestão colegiada e a articulação interinstitucional. Em 1980, foi instituída a Comissão Interministerial de Planejamento e Coordenação da Saúde (Ciplan), que definiu um modelo de integração institucional no plano federal, bem como critérios de repasses de recursos para a esfera municipal. As resoluções da Ciplan abriram brechas para a implantação do Programa AIS nos estados.

Esse modelo de integração institucional serviu de espelho para os níveis estadual e local, nos quais foram instituídas as Comissões Interinstitucionais de Saúde (CIS), as Comissões Regionais Interinstitucionais de Saúde (Cris), as Comissões Interinstitucionais Municipais de Saúde (Cims) e as Comissões Locais Interinstitucionais de Saúde (Clis). Segundo Médici (1996:305), essas comissões englobavam, em diversos níveis da hierarquia federativa, desde estados até espaços internos aos municípios, os representantes de todas as instituições envolvidas no processo de prestação de serviços de saúde. Esses colegiados, como veremos, passarão a ter expressão no início do Governo da Nova República (1985- 89).

Entretanto, na prática, em 1983-1984, o Programa AIS estava longe de ser uma política assumida pelo governo. Como diversos componentes do Plano Conasp, a proposta do Programa AIS foi incorporada mais na esfera do discurso do que na prática efetiva. Até o final do regime militar, em março de 1985, pouco mais de 130 municípios haviam assinado termos de adesão ao Programa (Noronha e Levcovitz, 1994:84).

Posteriormente, na Nova República, esse embrião do SUS passou a ser o carro chefe da estratégia de reforma implementada pelo MPAS. Como veremos, entre 1985 e 1987 o Programa AIS foi o eixo do processo de reforma sanitária impulsionado pelo MPAS. Funcionou como uma "estratégia-ponte" para a

---

[91] Esse ponto é ressaltado por Médici (1996:302), nos seguintes termos: "O Programa AIS inaugura um processo aberto de negociação entre esferas de governo no campo da saúde, processo esse que até então não existia, a não ser de forma velada. As AIS alteraram a estrutura de poder entre União, estados e municípios, e entre os setores público e privado, tornando mais claro o processo de barganha política dos recursos destinados à saúde nos estados. Dessa forma, a viabilidade política das AIS passou a ser determinada pela articulação de interesses político-institucionais (correlação entre as diferentes forças governamentais e institucionais envolvidas) e pela mobilização da sociedade civil organizada em torno dos sistemas de saúde".

instituição, em 1987, do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (Suds), que, por sua vez, antecipou e abriu caminhos para o Sistema Único de Saúde (SUS), consagrado na Assembléia Nacional Constituinte em 1988.

O Papel dos Governadores Oposicionistas

Um dos fatores que contribuiu para a implementação embrionária do Programa AIS em 1983-1984, foi a vitória da oposição nas eleições diretas para governadores de estado, ocorrida em 1982. Os novos governadores passavam a ter peso na condução dos interesses regionais. A pressão pela descentralização da saúde e pela maior distribuição dos recursos federais nesse campo foi um dos pontos da agenda política desses governadores nas suas relações com a esfera federal e na condução negociada do processo de distensão e abertura democrática.

Os novos governadores passaram a ser aliados do Movimento Sanitarista na consolidação da agenda reformista. Como conseqüência, a importância política dos secretários estaduais de saúde foi ampliada. Em 1982, foi instituído o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), que veio a ser um ator importante na luta pela reforma sanitária.

Propostas para a Transição

Em 1984, com a consolidação da candidatura de Tancredo Neves, o Movimento Sanitarista teve papel decisivo na montagem da proposta do novo governo e na construção dos consensos em meio ao embate político da transição.

O movimento intensificou a sua atuação em diversas frentes, visando a atualizar o ideário reformista, adequando-o à conjuntura política da transição democrática, e ampliou sua penetração no ambiente político e parlamentar.[92]

---

[92] Segundo Levcovitz (1997:74-75):"A atuação nessa época deu-se através de uma série de eventos públicos e da participação em grupos de elaboração do programa de governo, dos quais se destacam: a Reunião de Avaliação das AIS, promovida pelo Cebes e pela Abrasco em Curitiba, que reforçou a concepção da integração institucional como estratégia para a futura unificação do sistema; o V Simpósio sobre Política Nacional de Saúde da Câmara dos Deputados; o II Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde, realizado em Montes Claros, MG; a assessoria técnica à elaboração das propostas da bancada federal do PMDB apresentadas ao Presidente eleito, cuja temática específica da saúde foi coordenada por Carlos Santana, que seria o ministro da Saúde do Governo Sarney; e o documento setorial preparado para a Copag – Comissão de Planejamento das Ações Governamentais, centrado nas propostas de unificação e descentralização do sistema." (...) Dessa forma "foi-se construindo, no próprio embate político de transição, um consenso sobre as ações iniciais da Nova República na área de saúde, sobre o qual um grande número de atores políticos, com destaque para diversos Secretários Estaduais de Saúde e Governadores de Estado e parcela dos parlamentares do PMDB, se mobilizou para: (a) assegurar a incorporação das diretrizes político-ideológicas do projeto reformista nos compromissos de governo; e (b) lograr a nomeação de representantes da "Frente Sanitária" para cargos-chave de direção das instituições federais do setor."

A participação do Movimento Sanitarista nesse momento crucial de definição dos rumos da reforma é descrita nos seguintes temos por Rodriguez Neto (1998:68): "Muitos foram os grupos, instituições e entidades que elaboraram e fizeram chegar suas propostas ao futuro governo, em processo de montagem. Todavia, havia

Outra tática perseguida pelo Movimento Sanitarista foi a da ocupação de postos estratégicos no aparelho governamental.[93] Essa estratégia foi bem-sucedida e algumas das principais lideranças do Movimento Sanitarista passaram a ocupar postos de direção no MPAS e no ministério da Saúde, com destaque para Hésio Cordeiro (presidente do Inamps), José Saraiva Felipe (secretário de Serviços Médicos do Inamps), Eleutério Rodrigues Neto (secretário geral do ministério da Saúde) e Sérgio Arouca (presidente da Fiocruz).

4.4 – A FORMAÇÃO DA AGENDA DE REFORMA DA EDUCAÇÃO

A formação da agenda de reformas da educação nacional foi influenciada, em grande medida, pela mobilização dos educadores. É particularmente ilustrativa a retomada, no início dos anos 80, das Conferências Brasileiras de Educação. A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) também teve importante papel na defesa da democratização da gestão das universidades e como grupo de pressão para a aprovação da "Emenda Calmon". Com os governos estaduais eleitos pelo voto direto em 1982, os secretários estaduais de Educação organizaram-se através do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação do Brasil (Conseb), pressionando pela descentralização e autonomia da política educacional (Nepp,1986).

Dentre os inúmeros temas reivindicados pelos reformistas, destacavam-se dois. O primeiro foi a regulamentação da Emenda Constitucional 23/83, de autoria do senador João Calmon. A "Emenda Calmon", como ficou conhecida, obrigava a União a aplicar "nunca menos de 13% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Fonte de recursos para o ensino fundamental, a regulamentação dessa Emenda

---

uma convergência doutrinária informada pelo Movimento Sanitarista e pela idéia do Sistema Único de Saúde. Foi um momento de muitas articulações, a maioria passando pelas lideranças políticas parlamentares que tinham potencialidade de influir no processo, devendo-se destacar do conjunto de propostas altamente convergentes entre si, que foram o Plano da Copag, de elaboração mais técnica, e a proposta do Grupo Parlamentar de Saúde do PMDB, que tinha uma clara intenção de disputar o espaço, assumindo a condução da política de saúde. No primeiro, houve a participação de vários integrantes do Movimento Sanitarista, ainda que de forma mais pessoal; no segundo, a participação foi mais orgânica e articulada coletivamente, conferindo uma legitimidade indiscutível à proposta, embora as mesmas não se distinguissem em pontos essenciais" (Idem).

[93] Segundo Fleury Teixeira (1987:98):"Muitos intelectuais de várias áreas foram chamados a ocupar postos de direção com o início dos governos da autodenominada Nova República, e os profissionais vinculados ao Movimento Sanitarista conseguiram, através de uma ampla mobilização, abrir espaços e ocupar, em todos os níveis, postos responsáveis pela condução da política de saúde. A eficácia dessa estratégia decorreu tanto da capacidade organizativa e de mobilização alcançada pelo Movimento Sanitarista, quanto do caráter racionalizador do projeto proposto, já que, desde o final do período autoritário, com a crise financeira do sistema previdenciário que evidenciava a falência do sistema de atenção à saúde, abriram-se espaços de intervenção no aparelho previdenciário, na busca de um modelo mais racional e, portanto, menos oneroso, de atendimento médico".

restabeleceria um mecanismo clássico do financiamento da educação no Brasil, vigente desde 1934 e suprimido pelo regime militar.

Esse fato acarretou progressiva redução do patamar de gastos dessas instâncias no setor e contribuiu para a aglutinação de grupos políticos e ideológicos de diferentes correntes em torno de um movimento, que teve significativa ressonância parlamentar, reivindicando mais verbas para a educação. A partir de meados dos anos 70, diversas iniciativas parlamentares foram apresentadas no Congresso Nacional visando ao restabelecimento da vinculação para os três entes federados (Cunha, 1991:299).

É nesse contexto que, em 1976, ocorre a primeira tentativa do senador José Calmon de aprovar sua emenda. Submetida ao Congresso, foi rejeitada por interferência direta do Poder Executivo. A segunda tentativa deu-se em dezembro de 1983. Num contexto político mais favorável, a Emenda foi reapresentada e aprovada pelo Congresso Nacional. Entretanto, não foi regulamentada pelo Executivo.

Portanto, na transição democrática, a sanção presidencial constituía-se num dos pontos centrais da agenda reformista. É na esteira desse processo que o presidente Sarney viu-se pressionado a sancionar a Emenda Calmon, logo no início de seu mandato.

O segundo tema que os reformistas reivindicavam foi a reforma do ensino superior. Em outubro de 1984, como informa Cunha (1991:291), um grupo de professores de universidades federais situadas no Estado do Rio de Janeiro elaborou um documento intitulado "Proposta para a Universidade Federal no Governo Tancredo Neves", que contou com o apoio e a adesão de docentes e de dirigentes das principais associações de classe.

Em parte devido à pressão dos educadores, o "fortalecimento da Universidade e a efetivação da sua autonomia" foram incluídos entre os compromissos "impostergáveis" assumidos pela Aliança Democrática, em agosto de 1984 e reafirmados pelo então candidato à Presidência da República, Tancredo Neves.[94]

O discurso que Tancredo Neves preparou para sua posse como Presidente da República mencionava a criação de uma "comissão de alto nível para apresentar uma nova política do ensino superior". Esse propósito foi assumido por Sarney, que, em março de 1985, baixou decreto formando a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES), integrada por 24 membros.

---

[94] De acordo com Tancredo Neves: "A universidade é instrumento imprescindível ao desenvolvimento econômico, cultural e social da vida de uma nação. Vamos lutar para restaurar o prestígio de nossa universidade mudando a sua filosofia, a sua mentalidade, as suas estruturas, uma universidade a serviço do Brasil, do seu povo, uma universidade instrumento de pesquisa e de aprimoramento cultural de nossa gente" (Discurso de Tancredo Neves. *Folha de S. Paulo*, 8/8/1984).

4.5 – A FORMAÇÃO DA AGENDA DE REFORMA DO SANEAMENTO

Como mencionei anteriormente, o modelo centralizador do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) pressupunha a adesão dos municípios. Isso implicava a outorga da concessão da operação dos respectivos sistemas locais às Concessionárias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb). Um dos instrumentos utilizados pelo governo federal para forçar a adesão dos municípios era o bloqueio dos financiamentos federais de qualquer natureza, seja para o saneamento, seja para outros setores. Entretanto, à despeito dessas pressões, muitos governos municipais recusaram-se a entregar a operação de seus sistemas às Cesb.

No início dos anos 80, com o agravamento da crise do SFS, as críticas ao modelo centralizador foram incorporadas na agenda reformista. Esse modelo conflitava com a descentralização das políticas públicas, uma das principais bandeiras oposicionistas.

É nesse contexto que, em outubro de 1984, foi criada a Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae), procurando aglutinar cerca de 1.200 municípios que não aderiram ao Planasa. O cerne da crítica da Assemae era o bloqueio dos financiamentos.[95]

A Assemae ressaltava que, mesmo com a restrição financeira, os municípios autônomos mantiveram níveis de cobertura superiores ao dos municípios operados pelo Planasa, utilizando-se de recursos próprios e tarifas "socialmente adequadas".[96]

Segundo Fabriane e Pereira (1987:23), ao propor uma concepção mais ampla de saneamento, preocupada com impactos ambientais, a Assemae conseguiu aglutinar o pensamento que contestava o modelo Planasa e reuniu as entidades que, por diferentes motivos, não sintonizavam com a política do BNH, como a Fundação Sesp, setores da Cetesb e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes).

Ainda segundo as autoras, a coalizão setorial que se formou em fins de 1984 e início de 1985 em torno das questões da democratização do acesso aos recursos e da defesa da autonomia municipal apoiou a criação do Ministério do

---

[95] Em documento elaborado em 1985, esse aspecto foi realçado nos seguintes termos: "Em que pesem os benefícios trazidos pelo Plano Nacional de Saneamento, não se justifica o fato de que o grande número de municípios que, por motivos próprios, não quiseram aderir ao Planasa, seja punido por isto com o não acesso a recursos para investimentos no setor" (Assemae, 1985:7).

[96] Segundo o documento da Assemae: "Nota-se que, de modo geral, estes municípios são aqueles que estão próximos de cumprir as metas preconizadas pelo Planasa e são em número aproximado de 1.200. Suas condições atuais foram atingidas com recursos próprios, dentro de uma tarifa socialmente adequada e sem aumentar o nível de endividamento nacional com projetos e execução inteiramente adaptados à realidade que os envolve, conseguiram resistir a pressões exercidas com o objetivo de retirar-lhes a autonomia de decisões. Enfatiza-se que esta autonomia é que lhes permitiu tão bom desempenho, por terem podido escapar dos equívocos do Planasa, acima citados" (Idem).

Desenvolvimento Urbano (MDU). Como este participava dos mesmos princípios, foi possível à coalizão articular-se diretamente com o ministério. Nesse sentido, os novos dirigentes do MDU comprometeram-se com a Assemae na criação de uma linha de financiamento no BNH para os serviços municipais, o que afetivamente se realiza em outubro de 1985, conforme veremos no próximo capítulo.

Além da Assemae, os demais grupos de pressão envolviam parlamentares, setores da burocracia e associações ligadas aos interesses corporativos do setor e da iniciativa privada.[97] Na ausência do movimento popular organizado, as propostas de mudança não eram radicais. Ao contrário, visavam a mudar o Planasa, mas *non tropo.*

Neste contexto, em setembro de 1984, o então candidato Tancredo Neves assumiu o compromisso de reformar o Planasa. Discursando na abertura de encontro promovido pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados e pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes),[98] Tancredo destacou aspectos "positivos" e "negativos" do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Dentre os pontos críticos, foi sublinhado que o quadro do saneamento básico no final dos anos 60, embora fosse "disperso" e apresentasse reduzido patamar de investimentos, mesmo assim registrava "notáveis conquistas no campo técnico e institucional, que não foram devidamente aproveitadas pelos formuladores do Planasa". Esse Plano estabeleceu mecanismos técnicos e financeiros "uniformes para todo o país" e uma estrutura institucional "centralizada", apoiada na "criação de grandes empresas de saneamento, sob controle acionário dos governos estaduais que assumiriam os serviços municipais, planejando e executando as obras, operando e gerindo os sistemas". Segundo Tancredo, após tantos anos, a "rígida política implantada" pelo Planasa "não correspondeu às expectativas". Ao contrário, "tanto na sua administração central (o BNH), como nas empresas estaduais de saneamento, evidenciaram-se grandes deseconomias, desacertos políticos e administrativos que põem em questão a continuidade dos procedimentos atuais no campo do Saneamento Básico". Em outra passagem, o candidato sintetiza com precisão os principais "aspectos negativos" do Planasa.[99]

---

[97] Destaca-se, especialmente, a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe); a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes); a Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento (Asfamas); e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

[98] Tancredo Neves (Discurso). Encontro da Política Nacional de Saneamento Básico, promovida pela Abes e pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados. Brasília, 12/9/1984. Mimeo.

[99] Ao apontar as falhas do Planasa, Tancredo Neves destacou os seguintes aspectos: "Ampliaram-se substancialmente os custos das obras de saneamento, com projeções que superaram de longe qualquer previsão inicial sobre os investimentos dos sistemas efetivamente realizados. Implantou-se uma crescente centralização nas decisões. Com isto, deu-se a lamentável migração do poder político dos municípios para os

Após esse balanço, Tancredo explicitou "algumas indicações que poderão despertar revisões e novas propostas mais adequadas ao momento brasileiro", apontando para um conjunto de medidas que "merecerão providências imediatas".[100]

Ainda segundo Tancredo, a reformulação do Planasa "deveria ser tarefa atribuída a um Conselho Nacional de Saneamento, órgão a ser criado pelo governo federal e com representação das entidades com responsabilidade no setor". Na Câmara Federal, no âmbito da Comissão de Saúde, "deveria ser criada uma Subcomissão de Saneamento para ser a caixa de ressonância da classe política nas ações de saneamento do país".

Ao encerrar sua participação, Tancredo Neves realçou que o evento em questão marcava vários "reencontros" importantes, com destaque para o reencontro do saneamento básico com a saúde pública e com o meio ambiente, e o do Parlamento Brasileiro com a Engenharia Sanitária e Ambiental, "para remover os erros e falências do Plano Nacional de Saneamento e iniciar profundas reflexões sobre a matéria, com vistas a uma ampla reformulação do sistema, na qual deverão ser redistribuídas competências e responsabilidades entre os três níveis de governo – União, estado e município –, segundo diretrizes resultantes de um processo que tem início neste histórico Encontro".

Esse discurso influenciou a construção da agenda de reformas para o setor e a mobilização dos atores públicos e privados participantes dessa arena política. Esse fato pode ser evidenciado na análise das moções e recomendações do 13º Congresso Nacional de Engenharia Sanitária, promovido pela Abes em meados

---

estados e destes para a União, através de BNH. Sacrificou-se a autonomia em serviços tradicionalmente municipais, com reflexos políticos negativos e inevitáveis, decorrentes do rompimento do elo comunidade-governo municipal. Penalizaram-se os Municípios que não aderiram ao Planasa com a privação de qualquer forma de assistência técnica, administrativa e financeira. Estabeleceu-se uma política tarifária regida por legislação federal, o que dificultou sua adaptação às peculiaridades regionais. Caminhou-se para a falência financeira do sistema, ressaltada pelos aspectos seguintes: endividamento crescente das empresas estaduais e dos estados; impossibilidade de aumentos tarifários visando à ampliação de receitas, dado o empobrecimento da população usuária; incapacidade dos estados de aportarem recursos adicionais, em face da queda de suas receitas e à centralização da arrecadação tributária; incapacidade dos municípios de investirem no setor, pelas mesmas razões anteriores; incapacidade do próprio BNH em ampliar as captações na sua principal fonte primária de recursos (FGTS e Cadernetas) e mesmo de manter os níveis anteriores, face à recessão; impossibilidade de atender às metas em esgotos sanitários e controle da poluição, demonstrada pela realidade passada e agravada pelo quadro anteriormente descrito; ausência de uma sistemática de atendimento das demandas de saneamento nas áreas rurais".

[100] Dentre as medidas explicitadas por Tancredo Neves, destacam-se: "Reformulação da política nacional de saneamento, com vistas a integrá-la no programa global de Governo, donde o Poder Legislativo jamais poderá ser alijado; criação de condições para uma negociação do serviço da dívida de saneamento dos estados, de modo que estes possam dar continuidade à sua função de atender às necessidades de saneamento das populações; ampliação do âmbito de atuação, estendendo-o a todas as populações urbanas e ao meio rural, sem as exigências rígidas do atual modelo, que impediu o acesso de importantes comunidades aos financiamentos do BNH".

de 1985. Várias das linhas mestras do discurso de Tancredo Neves foram enaltecidas e aprofundadas (Abes, 1985).

Em suma, procurei mostrar evidências de que, partir de meados dos anos 70, no bojo do processo de reorganização política da sociedade civil, as forças oposicionistas construíram uma extensa agenda política, econômica e social de mudanças. Na primeira metade dos anos 80, já era possível identificar os contornos de um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e igualitário. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos cernes desse projeto.

Nos capítulos seguintes desta segunda parte, argumentarei que, entre 1985 e 1988, setores da esquerda brasileira tentaram implementar esse amplo projeto reformista progressista. A primeira frente de luta nessa direção, objeto do próximo capítulo, deu-se no âmbito do Governo da Nova República e foi impulsionada por segmentos do Poder Executivo federal, sobretudo no biênio 1985-1986. Seus principais protagonistas foram os representantes das forças políticas que fizeram oposição ao regime militar e que passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal.

Finalmente, no último capítulo desta terceira parte, mostrarei que, entre 1987-1988, essa frente de luta para a implementação do projeto reformista progressista deslocou-se para a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Ao cabo desta longa trajetória podemos observar que as principais bandeiras do projeto reformista progressista, tratadas no presente capítulo, foram escritas na Constituição promulgada em 1988.

CAPÍTULO II – AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Entre 1985 e 1988, setores da esquerda brasileira tentam implementar o amplo projeto reformista progressista de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e igualitário que haviam construído ao longo do processo de luta pela redemocratização do País, referido no capítulo anterior.

Esses ensaios reformistas ocorreram em duas frentes. A primeira, objeto deste capítulo, deu-se no âmbito do Poder Executivo federal, sobretudo no biênio 1985-1986. Seus principais protagonistas foram os representantes de setores da oposição ao regime militar, que passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal e no Congresso Nacional. A segunda frente dos ensaios reformistas, objeto do próximo capítulo, ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), no biênio 1987-1988.

A seguir, analiso os seguintes impulsos e movimentos reformistas de iniciativa do Executivo Federal, que emergiram em 1985-1986:

— a instituição do seguro-desemprego;

— a reincorporação da Reforma Agrária, na agenda governamental;

— a reforma da Previdência Social;

— a Reforma Sanitária;

— a Reforma Educacional;

— a reforma das políticas urbanas; e

— o reforço da alimentação popular.

1 – INSTITUIÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO

Como mencionei anteriormente, o seguro-desemprego estava previsto na Constituição da República desde 1946, mas não foi implementado naquela fase. O regime militar instalado em 1964 também não adotou nenhuma ação efetiva, tendo atribuído apenas atenção formal ao tema. No início dos anos 80, com o aprofundamento da recessão econômica num contexto de intensificação do processo de reorganização da sociedade civil, a idéia da implantação do seguro-desemprego voltou a ter densidade.

No primeiro ano do governo da Nova República, o Ministério do Trabalho realizou vários estudos visando a esse objetivo. Discutia-se na época a viabilidade de adotarem-se formas tripartites de financiamento e de administração do programa, com a participação do governo, dos empresários e dos trabalhadores. Essa perspectiva tinha como pressuposto o fortalecimento das entidades sindicais

dos trabalhadores, de modo a que atuassem como co-gestoras do programa e também em outros mecanismos de proteção ao desemprego, no campo das negociações coletivas com as empresas. O encaminhamento da proposta previa, como primeiro passo, a reativação do "auxílio-desemprego", criado (1965) e congelado pela ditadura. Paralelamente deveria ser constituída uma comissão tripartite para a formulação da proposta, que, de fato, não chegou a ser formulada.

Todavia, o programa do seguro-desemprego foi instituído pelo Executivo federal no bojo do Plano Cruzado, no início de 1986 (Decreto-lei n. 2.283, de 27/2/1986). Antiga reivindicação do movimento sindical, representou um avanço na modernização da política social brasileira. Além do seguro-desemprego foi introduzida a "escala móvel dos salários", um mecanismo de reposição real das perdas salariais. Ambos eram temas que a oposição ao regime militar havia incorporado em sua plataforma política.[1]

Os Decretos-lei n. 2.283/86 e n. 2.284/86 estabeleceram as bases do programa do seguro-desemprego, refletindo, em grande medida, a experiência internacional nesse campo. Posteriormente, esses instrumentos foram regulamentados pelo Decreto n. 92.608, de 30/4/1986.[2]

Nesta regulamentação, o acesso ao programa restringia-se aos trabalhadores do mercado formal que comprovassem a totalidade dos seguintes requisitos: a) haver sido dispensado há mais de trinta dias e estar desempregado há mais de sessenta dias; b) ter recebido salários relativos aos seis meses anteriores à data da dispensa; c) haver contribuído para a Previdência Social durante, pelo menos, 36 meses, nos últimos quatro anos; d) não possuir renda própria de qualquer natureza, suficiente à manutenção pessoal e de sua família; e e) não estar em gozo de qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social e de auxílio-desemprego.

O prazo máximo da concessão do benefício era de quatro meses, de forma contínua, ou em períodos alternados, a cada período de dezoito meses.

O valor do seguro pago mensalmente não seria inferior a 70% do salário mínimo e corresponderia às seguintes alternativas: a) 50% do salário para aqueles que percebiam até três salários mínimos mensais; e b) 1,5 salário mínimo para aqueles que ganhavam acima de três salários mínimos mensais. Assim, o valor do benefício situa-se entre 0,7 e 1,5 salário mínimo.

---

[1] Segundo informações divulgadas pela imprensa, os primeiros esboços do Plano Cruzado não acolhiam essas medidas de "caráter social". Tais concessões aos trabalhadores teriam sido "incluídas na receita de Sarney, ao que se sabe, já quando sua preparação estava avançada, por influência dos técnicos do PMDB e do ministro Pazzianotto" (*Senhor*, n. 259, 4/3/1986).

[2] Nessa ocasião, o Presidente José Sarney, ainda empolgado com a aprovação popular que o Plano Cruzado havia-lhe proporcionado, afirmou: "Tenho a consciência tranqüila de neste ano em que governei o Brasil ter dado aos trabalhadores uma posição a que eles têm direito na nação" (Sarney assina decreto regulamentando seguro-desemprego. *Folha de S.Paulo*, 1/5/1986).

O Decreto também regulamenta os mecanismos operacionais do programa. Essa sistemática foi estruturada em apenas quatro meses e começou a funcionar a partir de julho de 1986. Entretanto, a questão crucial do financiamento permaneceu indefinida. O art. 27 das Disposições Transitórias do Decreto n. 92.608/86 determinava que durante o exercício de 1986, o seguro-desemprego seria custeado pelos recursos provenientes de créditos suplementares, que teriam como fonte "o excesso de arrecadação; ou a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou créditos adicionais autorizados em lei".

A tarefa de formular os mecanismos de financiamento definitivos do programa foi delegada a uma Comissão que seria integrada por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores. O Decreto n. 92.608/86 determina, em seu art. 28, que essa Comissão "ficará sob a coordenação do Ministério do Trabalho, e terá por incumbência a formulação de proposta destinada a subsidiar a elaboração legislativa que disponha sobre o custeio de seguro-desemprego, a partir de 1° de janeiro de 1987, mediante contribuição da União, dos empregadores e empregados, sem prejuízo de outras fontes de recursos".

A criação do programa foi saudada como um avanço. Entretanto, essa formulação inicial continha parâmetros que restringiam demasiadamente o acesso. Considerando o conjunto desses requisitos, estimava-se na época que apenas 16% dos desempregados teriam direito a requerer o auxílio. A principal restrição era a necessidade de o desempregado comprovar haver contribuído para a Previdência Social durante, pelo menos, 36 meses, nos últimos quatro anos. De fato, estudos posteriores comprovaram que apenas essa exigência excluía do programa mais de 50% dos desempregados (Azeredo, 1989).

A necessidade de comprovar ter trabalhado de forma contínua nos últimos seis meses também restringia o acesso, em face da estrutura do mercado de trabalho, caracterizada pela alta rotatividade, e da proximidade com a recessão. Estudo realizado por técnicos do Ministério do Trabalho, traçando o perfil socioeconômico dos trabalhadores dispensados, revelou que cerca de 45% desse contingente não cumpriria esse requisito (Chagas e Costa, 1986).

O prazo de carência inicial (estar desempregado há mais de sessenta dias) também era considerado extenso à luz da experiência internacional, na qual se observava que a maioria dos países pagava seguro-desemprego no máximo após sete dias de desligamento do indivíduo da empresa (Chahad, 1986:257). Essa regra levava em conta a necessidade imediata de consumo dos desempregados. No caso brasileiro, essa necessidade era maior, posto que a maioria dos desempregados era formada de indivíduos não-qualificados, sem poupança prévia e sem acesso a crédito.

Com relação ao benefício (artigos 5°, 6° e 7° do Decreto n. 92.608/86), as críticas concentravam-se nos reduzidos prazos de concessão e no baixo valor

monetário. O prazo máximo de concessão (quatro meses) foi considerado limitado em face das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro, inferior ao tempo médio que o trabalhador ficava desemprego procurando emprego. Estudo realizado em 1985 por técnicos do Ministério do Trabalho revelou que 44% dos dispensados levaram mais dez meses para conseguir um novo emprego (Chagas e Costa, 1986).

Os valores dos benefícios eram considerados reduzidos quando comparados ao último salário do trabalhador na ativa. O programa assegurava aos trabalhadores com salário de até três salários mínimos um pagamento de 50% do último salário na ativa, não podendo o benefício ser inferior a 70% do salário mínimo. Para os demais trabalhadores, o pagamento correspondia a 1,5 salário mínimo.

Além desses aspectos, alguns incluíam, como fatores limitadores do alcance do programa, o fato de ele circunscrever-se ao mercado formal urbano, não atingindo os trabalhadores informais e rurais.[3]

Finalmente, a indefinição de fonte específica de recursos constituía-se em outra fragilidade do programa, tornando-o instável e vulnerável às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional.

Essas limitações eram reconhecidas por setores internos ao próprio governo. Ainda em 1986, o Ministério do Trabalho incentivou a realização de estudos visando à proposição de alternativas para a ampliação da cobertura e para a definição das fontes de financiamento (Amaro e Costa, 1986).

Entretanto, como mostrarei na terceira parte desta tese, esses pontos permaneceram indefinidos no âmbito do Executivo federal. Seu enfrentamento deu-se apenas na Assembléia Nacional Constituinte.

Com relação ao financiamento do programa, cumpre destacar a importância dos trabalhos realizados no biênio 1985-1986 pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (Cretad), instituída no âmbito do Ministério do Planejamento em março de 1985 (Decreto n. 91.157, de 18/3/1985) com o objetivo de estudar o Sistema Tributário Nacional, tendo em vista a elaboração de propostas para serem apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte. As propostas da Cretad para o financiamento do seguro-desemprego foram ignoradas pelo Executivo Federal no triênio 1986-1988, mas serviram como importante subsídio para o processo constituinte.

2 – REINCORPORAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NA AGENDA DO GOVERNO

[3] Essa limitação teria provocado "veementes protestos" da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) (Cf. Seguro-desemprego: limitado, mas sai. *Senhor*, n. 279, 22/7/1986).

Seguindo a rota traçada por Tancredo Neves, em 30/4/1985 o presidente José Sarney instituiu o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) (Decreto n. 91.214/85) e nomeou Nelson Ribeiro como ministro. O presidente também confirmou a escolha de José Gomes da Silva para a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Gomes da Silva foi fundador da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra). Indicado pelo governador Franco Montoro, contava com o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e por setores progressistas da Igreja Católica, comprometidos com a Reforma Agrária.

O Estatuto da Terra estabelecia uma seqüência de etapas para o desencadeamento da reforma. A primeira era a formulação do "Plano Nacional da Reforma Agrária" (PNRA), Com esse objetivo, o Mirad/Incra elaborou um documento prévio ao PNRA, intitulado "Proposta para a Elaboração do 1° Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República" (Mirad, 1985).

Em maio de 1985, o presidente Sarney lançou oficialmente esse documento no IV Congresso da Contag. No dia seguinte, o ministro Nelson Ribeiro encaminhou formalmente a "Proposta" aos líderes do Congresso, presidentes de partidos e dirigentes de entidades de representação nacional da agricultura, na abertura do Congresso Brasileiro sobre Reforma Agrária promovido pelas classes patronais. Em ambos os casos, o Mirad solicitava que fossem apresentadas sugestões até o dia 30 de junho.

Mostrarei na terceira parte desta tese que, imediatamente após o lançamento da "Proposta", teve início um novo calvário da Reforma Agrária no Brasil. Esse processo acabou em janeiro de 1989, com a extinção do Mirad. Essa estratégia vitoriosa dos setores retrógrados desenvolveu-se ao longo desses anos, impulsionada pela pressão dos proprietários e de seus parceiros na cúpula do governo, com destaque para o Presidente da República e seus ministros militares.

3 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em março de 1985, Waldir Pires assumiu o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS), pressionado por uma campanha de descrédito quanto à viabilidade financeira do órgão.

A conjuntura recessiva do início dos anos 80 comprometeu o equilíbrio financeiro do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas). As previsões iniciais para 1985 eram sombrias. Cálculos efetuados em março indicavam déficit quatro vezes superior ao anunciado pela administração anterior, reforçando o espectro da inviabilidade financeira, desgastando a imagem do órgão junto à opinião pública e comprometendo a retórica oficial que prometia o "resgate da dívida social" também nesse campo.

Dessa perspectiva, o foco inicial da ação do MPAS foi o reforço dos mecanismos de controle das receitas e dos dispêndios e para o combate às fraudes.[4] Essa diretriz também repercutia positivamente na opinião pública, pois sinalizava o restabelecimento da credibilidade debilitada pelas denúncias de fraudes e corrupção que emergiu na imprensa no final da ditadura.

A evasão e a sonegação eram elevadas. A dívida acumulada em 1985 representava um terço do orçamento anual do Sinpas. Esse resultado era estimulado pela recorrente prática de concessão de anistias e de parcelamento dos débitos em condições vantajosas.

O afrouxamento dos controles também se refletia na elevação dos gastos. As despesas com benefícios aumentaram 10% ao ano, em termos reais, entre 1980 e 1984, ritmo muito superior ao crescimento demográfico, e dissonante com a política salarial praticada no período. Cerca de metade das aposentadorias urbanas mantidas pela Previdência tinha por motivo "invalidez", o que representava forte indício de irregularidades.

No segundo semestre de 1985, houve melhora do quadro financeiro. A Previdência Social encerrou o ano com "surpreendente superávit". Em termos reais, em 1985, as receitas foram 20% superiores às de 1984. O estigma de que "a previdência era inviável" fora superado. Para a opinião pública ficou a imagem, reforçada pela comunicação social do governo, de que se colhiam os frutos da "austeridade" da Nova República. Todavia, em última instância, o equilíbrio financeiro foi restabelecido pela recuperação da economia, iniciada no final de 1984.

3.1 – A REFORMA EM COMPASSO DE ESPERA (1985)

Neste contexto de restrições financeiras, a reforma estrutural da Previdência Social não saiu do papel em 1985. A administração da crise financeira era "o grande desafio" a ser enfrentado no início do novo governo, afirmava Waldir Pires.[5]

Essa prioridade, determinada pela herança recebida numa conjuntura econômica adversa, explica, em grande medida, a indefinição quanto à formulação de uma efetiva estratégia de reforma estrutural. Esse fato também poderia estar relacionado com a visão, defendida por Waldir Pires, de que a Assembléia

[4] As ações implementadas no combate à fraude foram relatadas pelo ministro Waldir Pires em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pelo Congresso, cujo teor encontra-se reproduzido em MPAS (1986a:72-75).

[5] No balanço de sua gestão à frente do MPAS, o ministro sublinhava que: "Antes de abordar os problemas estruturais, tratava-se de recuperar a credibilidade do sistema, de mostrar que a Previdência Social, além de financeiramente viável, é um baluarte importante da política social brasileira. Os interesses coletivos da população e dos segurados precisavam ser defendidos contra o assédio dos interesses particulares que advogavam a privatização do Sistema" (MPAS, 1986a:33).

Nacional Constituinte deveria ser o fórum adequado para a implementação dessa reforma.[6]

Neste contexto, em 1985, o MPAS buscou apenas aprofundar os diagnósticos. A consolidação desses esforços encontra-se no documento "A Previdência Social é viável" (MPAS, 1986a), analisado a seguir.

O documento enfatizava as razões estruturais dos desequilíbrios financeiros do sistema, agravados pela conjuntura recessiva de 1980-1984. Apontava a "discriminação e a regressividade da atual estrutura de financiamento do sistema", tendo em vista que cerca de 90% da receita total decorria de contribuições incidentes sobre a folha de salários urbanos, o que "sobrecarregava os trabalhadores, dificultava a geração de novos empregos e onerava as pequenas e médias empresas, tradicionalmente intensivas em mão-de-obra" (MPAS, 1986a).

Na visão do MPAS, a parcela paga pelas empresas representava um "ônus social, na medida em que é repassada aos preços dos produtos", atingindo relativamente mais os consumidores de baixa renda e a população não coberta pela Previdência Social. Além disso, o MPAS destacou o fato de que a União não vinha cumprindo suas responsabilidades financeiras no custeio do Sinpas.[7]

O documento "A Previdência Social é viável" também sublinha que havia "falhas éticas intoleráveis, sonegações e irregularidades", sendo "visível" a deterioração dos padrões de gestão e eficiência administrativa do sistema como um todo, principalmente em áreas como controle de arrecadação, concessão e manutenção de benefícios e gastos contratados para prestação de assistência médica e hospitalar.

Com relação ao seguro social e os benefícios, o diagnóstico destacava, como questão central, a ausência de seletividade, o que impossibilitava favorecer

---

[6] Esse ponto é ilustrado pela seguinte passagem de uma entrevista concedida pelo então ministro, em meados de 1985: "A convocação da Constituinte atende ao compromisso da construção da democracia. Nós temos aí uma Carta Constitucional eivada de regras incompatíveis com o regime democrático, outorgada sem nenhuma legitimidade. A Constituinte consolidará o que nós vimos, agora, nessas explosões de afeto e de ternura do povo brasileiro quando da morte do seu presidente. Ela confirmará um país adulto e fortalecido nas suas esperanças. Porque, veja: em vez de desespero, o que nós vimos? Vimos esperanças nas ruas. Um grande acordo de vontades da cidadania brasileira para construir uma grande nação. A Constituinte é isso: o sentimento de cada um como co-responsável pelas instituições do seu país" (Waldir Pires. Entrevista. *Senhor*, n. 216, maio de 1985).

[7] A gravidade desse fato também foi enfatizada pelo ministro Waldir Pires em entrevista concedida em maio de 1985. Instado a comentar a idéia, difundida à época, de que a Previdência estaria falida, o ministro reagiu, rejeitando essa tese nos seguintes termos: "Não, não aceito. Porque não é verdade. É claro que nós temos alguns problemas de natureza estrutural e outros problemas de natureza conjuntural. Entre os estruturais, nós poderíamos citar um, que é elementar. O governo autoritário se eximiu da sua responsabilidade para com a Previdência Social. Houve anos sucessivos em que a participação da União na despesa global da Previdência não ultrapassou os 4%. Ora, essa é realmente uma posição intolerável. Como lavar as mãos em relação ao bem-estar da grande maioria da população brasileira? Como não consagrar, no orçamento fiscal da União, uma parcela substancial para atender às necessidades do bem-estar das crianças, dos velhos, dos doentes?" (Waldir Pires. Entrevista. *Senhor*, n. 216, maio de 1985).

a clientela de baixa renda e cobrir prioritariamente os riscos socialmente mais urgentes. Apesar de os benefícios serem diversificados, atingiam de forma "nem sempre equânime" as várias clientelas.

Segundo o documento, uma das discriminações mais graves era cometida contra o trabalhador rural. Enquanto o plano de Previdência urbana apresentava um conjunto de 18 benefícios diferentes, a Previdência rural contava com apenas seis. Além disso, os benefícios rurais alcançavam, em média, o equivalente a apenas metade do salário mínimo. De acordo com o documento, o fato de o trabalhador rural não contribuir diretamente para o sistema não justificaria essa discriminação.

O documento também critica os valores elevados dos benefícios concedidos no âmbito das chamadas aposentadorias especiais. Em contraste, benefícios socialmente essenciais (aposentadorias por invalidez, velhice e pensão por morte etc.) tinham seus "valores aviltados". A aposentadoria por tempo de serviço, privilegiava os segurados de renda média e alta, afirma o MPAS.

O diagnóstico oficial também sublinha que os trabalhadores de baixa renda tinham dificuldade de acesso ao benefício da aposentadoria por tempo de serviço, por faltarem-lhes documentos que comprovem o tempo de serviço, por incapacidade de guardar os comprovantes ou, o mais comum, por não terem, durante parte de sua vida ativa, formalizado seus registros de trabalho. Os valores dos benefícios pecuniários, de todos os regimes, apresentavam "tendência ao achatamento".

Ao traçar as diretrizes básicas para o setor, o documento enfatizava que o objetivo central do governo era o de transformá-lo em instrumento efetivo de realização de sua opção social. Nesse sentido, o governo adotaria medidas de médio e longo prazo capazes de tornar o sistema previdenciário mais equilibrado e eqüitativo. Além disso, prossegue o discurso oficial, a Previdência Social deveria ser instrumento de redistribuição e proteção da renda, admitindo-se, inclusive, distinção na assistência permanente aos grupos mais necessitados. As diretrizes básicas consideravam que, naquela difícil conjuntura, não se podiam impor ônus financeiros adicionais às classes já sacrificadas.

Dentre as diretrizes para o período, destacava-se, em primeiro lugar, a adoção de medidas voltadas para o saneamento e a reformulação da administração financeira do Sinpas, visando à eliminação dos déficits, pela apuração de fraudes, à modernização do sistema de arrecadação e fiscalização e à garantia de fontes adequadas de custeio, no caso da criação de novos benefícios.

Em segundo lugar, a revisão dos mecanismos de financiamento, pelo reforço ou substituição parcial das fontes vigentes por outras cujas bases que fossem mais progressivas (tributos diretos incidentes sobre lucros, ganhos de

capital e valor adicionado); a revisão da legislação que regia a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, com vistas a tornar o sistema mais seletivo e assim atender, prioritariamente, aos segurados de baixa renda; o aperfeiçoamento dos mecanismos operacionais de concessão e de controle de benefícios; e a reavaliação dos vários tipos de benefícios, em função da sua essencialidade para os segurados.

3.2 – A GESTAÇÃO DA REFORMA (1986-1987)

Em fevereiro de 1986, Raphael de Almeida Magalhães, membro do PMDB histórico e ligado a Ulysses Guimarães, assumiu o MPAS e iniciou a implementação de uma ampla reforma do complexo previdenciário.

A consolidação dessa estratégia ocorreu ao longo de 1986, quando a equipe de dirigentes ligados ao ministro teria chegado ao consenso de que as mudanças só seriam possíveis mediante uma postura mais decidida que rompesse com a estrutura herdada do autoritarismo (Silva, 1992).[8]

No campo da Previdência Social propriamente dita, objeto deste tópico, a estratégia consistiu na implementação de medidas *visando a subsidiar a Assembléia Nacional Constituinte (ANC).* Em 1986, o MPAS elaborou estudos técnicos com esse objetivo, *que serviram de fio condutor da estratégia vitoriosa levada a cabo na ANC.*

3.2.1 – GRUPO DE TRABALHO DE REFORMULAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em maio de 1986, foi instituído o Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT/RPS) (Decreto n. 92.654, de 15/5/1986), com o "objetivo de realizar estudos e propor medidas de reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para a reformulação dos planos de benefícios previdenciários".

Presidido pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos e tendo como secretária-executiva a economista Sulamis Dain, o GT/RPS era integrado por diversos membros do Movimento Sanitarista, setores da oposição ao regime militar, especialistas em questões previdenciárias, dirigentes sindicais, representantes de entidades patronais, dos aposentados e pensionistas e do governo.

---

[8] Essa postura foi objeto de reflexão posterior do ministro Magalhães, nos seguintes termos: "Do ponto de vista estratégico, tenho pensado se era possível fazer tudo de forma diferente. Deveria ser mais devagar, mais gradual, sem criar todos os atritos ao mesmo tempo – coisas que a prudência aconselha. Mas fiquei convencido de que é impossível mexer numa coisa de cada vez, você tem de fazer tudo junto, essa é que é a desgraça. Você tem de fazer o Plano de Cargos e Carreiras, a informática, a descentralização da saúde, a nova lei da Previdência, tudo junto. Atropelei e atropelei muito. O fato dramático é o sentimento de urgência que se tem à frente de uma agência que bate de cara com a miséria. Os centros de reabilitação da Previdência chovendo dentro, os equipamentos parados" (Magalhães, 1988:31).

No discurso proferido na solenidade de instalação, o ministro da Previdência ressaltou que o principal objetivo do GT/RPS era propor a reforma estrutural da Previdência Social visando à justiça social. A retórica do ministro confirma o compromisso com as transformações delineadas no projeto reformista progressista construída pela oposição ao regime militar, anteriormente referido.[9] O presidente Sarney, ainda 'progressista', também reafirmou o compromisso com a reforma estrutural da Previdência.[10]

---

[9] Dirigindo-se ao Presidente José Sarney, Magalhães afirma: "É compromisso moral da Nova República, além de condição para o equilíbrio político e a estabilidade democrática do país, o resgate da imensa dívida social acumulada nos anos de autoritarismo. O Estado brasileiro, que esteve no centro do processo de desenvolvimento como seu pólo dinâmico, tem-se reorientado no governo de Vossa Excelência para a tarefa desafiadora de conciliar os objetivos de crescimento com os da justa distribuição da renda e da riqueza, dentro do princípio geral de promoção do progresso econômico com eqüidade social. A Previdência Social ocupa a mais vasta fronteira nas relações entre os Estado e a sociedade no Brasil. Por isso, o resgate da dívida social passa, necessariamente, pela reestruturação e atualização do aparelho previdenciário, que desempenha papel central na execução das políticas de cunho social". (...) "O plano de benefícios reproduz, nos limites da Previdência, a mesma iniqüidade e regressividade que transparecem na distribuição da renda nacional". (...) "Graves injustiças históricas, oriundas da vinculação dos benefícios a salários, cristalizaram-se na estrutura previdenciária, na medida em que os proventos reproduzem permanentemente o efeito da inflação ou da redução legal da remuneração do trabalhador, que se observaram no passado. É um indicador eloqüente disso o fato de 76% do número de benefícios pagos pela Previdência Social, em 1985, terem sido de valor igual ou inferior a um salário-mínimo, enquanto para 92% dos benefícios o valor individual máximo equivalia a três salários mínimos". (...) "O governo de Vossa Excelência assumiu o firme compromisso de não impor sacrifícios à população trabalhadora, a pretexto de combater uma inflação gerada, sobretudo, pela especulação financeira. Também se comprometeu Vossa Excelência com a garantia das condições do crescimento econômico, a despeito das restrições externas, antes igualmente usadas como pretexto para manter a economia em estado recessivo. Por sua vinculação estreita ao ciclo econômico, a Previdência colheu os frutos da retomada do emprego, da produção e dos salários, equilibrando seu orçamento após anos de déficits. No entanto, esse equilíbrio contábil recobre um profundo desequilíbrio social. Todas as insuficiências e iniqüidades geradas e cristalizadas no antigo regime estão reproduzidas na estrutura previdenciária, em particular em seu plano de benefícios. A reestruturação deste, junto com a reconstituição das bases de financiamento de todo o Sistema, exigirá um grande esforço de reflexão e de análise por parte dos órgãos do governo. Mais do que isso, por implicar opções de transformação estrutural que interferem com relações de interesse de toda a sociedade, exige ampla participação das classes e categorias envolvidas no processo de avaliação crítica do que existe e de proposição de novos rumos. Essa participação é, além disso, contingência e efeito do próprio processo de democratização da sociedade". Com a instituição do Grupo, finaliza o ministro, "será possível, em prazo relativamente curto, encaminhar a Vossa Excelência uma proposta abrangente de ampla reformulação do Sistema Previdenciário no Brasil, a partir da identificação criteriosa das carências, do reconhecimento franco da dívida social herdada, do levantamento realista das possibilidades econômicas para sua superação e da concordância prévia das forças sociais que, em última instância, decidirão politicamente o rumo a ser tomado".

[10] Considerei importante sublinhar a retórica do Sarney 'progressista' na medida em que, como mostrarei na terceira parte desta tese, ela muda radicalmente quando da guinada conservadora do seu governo, que ocorre a partir de 1987: "Tenho dito que o governo tem uma nova política. Sabemos que o desenvolvimento econômico é fundamental, mas não basta. Ele tem que vir acompanhado de desenvolvimento social. Devemos crescer distribuindo. Por isso estamos decididos a pensar socialmente nossas políticas econômicas. (...) A Previdência é peça importante dessa nova visão social das políticas governamentais. O resgate da dívida social passa pela reestruturação da Previdência. Sabemos que as iniciativas que estamos tomando hoje inauguram um processo que terá importantes repercussões sobre a vida da grande maioria dos brasileiros, nas cidades e no campo. (...) Não vamos deixar nada para amanhã. Castigados pelo sofrimento, os brasileiros já não podem esperar. É este o momento de fazer. De realizarmos a obra de justiça" (MPAS, 1986b).

Em novembro de 1986, os trabalhos foram concluídos. No entender de seus elaboradores – com os quais estou de pleno acordo –, tratava-se da mais abrangente reflexão crítica sobre a realidade presente e os rumos possíveis do sistema previdenciário brasileiro (MPAS, 1986b:3). A seguir, destacarei os aspectos centrais da proposta. Como já mencionei e mostrarei posteriormente, parte substancial destas recomendações *teve como ponto de partida o referido projeto reformista progressista, foi incorporada pela ANC e está inscrita na Constituição de 1988.*

Introdução do Princípio da Seguridade Social

A introdução do princípio da "seguridade social" era o cerne das recomendações do GT/RPS. O relatório enfatizou a necessidade de transitar-se, de um modelo de proteção baseado "estritamente em uma concepção contratualista", para um "sistema amplo de bem-estar social". A concepção contratual de seguro discriminava o acesso aos benefícios. Ele dependia da obtenção e da manutenção do emprego e da contribuição durante um período de carência, perdendo-se o direito quando se passavam doze meses sem contribuição.

A seguridade social, ao contrário, compreendia um conjunto de ações integradas destinadas a assegurar direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente da contribuição individual para o financiamento dessas ações.

A lógica contratual de seguro (a garantia da renda de acordo com a capacidade contributiva do segurado) seria substituída pela lógica de solidariedade entre os contribuintes. O direito coletivo decorrente da cidadania prevaleceria sobre o direito individual associado à contribuição. Com a seguridade, esse direito individual seria abandonado em favor de direito coletivo decorrente da incidência dos encargos financeiros sobre o conjunto da sociedade.

De acordo com o GT, a seguridade social era portadora de duas premissas fundamentais de um embrionário sistema de bem-estar social: Primeira, todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos. Segunda, é da responsabilidade da sociedade diretamente, ou por intermédio de adequada estrutura tributária da União, prover os recursos para assegurar o cumprimento do enunciado acima (MPAS, 1986b:7).

A adoção do princípio da seguridade social era justificada ante a enorme desigualdade da renda e da riqueza existente no Brasil naquela época. Esse ponto foi defendido enfaticamente pelo GT[11] e pelo ministro Magalhães.[12]

Reforma do Plano de Benefícios

O segundo foco central das propostas do GT/RPS era a reforma do plano de benefícios. As recomendações nessa área pressupunham a introdução do princípio da seguridade social. O objetivo das medidas propostas era corrigir as principais iniqüidades do sistema previdenciário. Em termos específicos, destacavam-se as recomendações quanto aos pontos analisados a seguir.

a) Universalização da cobertura

A existência de planos de benefício diferenciados para os trabalhadores rural e urbano era vista como uma das principais iniqüidades da previdência.

O regime do trabalhador rural era limitado ante o urbano (número benefícios disponíveis, critérios de concessão, valor e forma de cálculo do valor etc.). O acesso do trabalhador rural à assistência médica previdenciária também era restrito. Da mesma forma, a passagem do regime previdenciário rural para o urbano era dificultada, pois o regime urbano não considerava quaisquer períodos de tempo que o indivíduo tivesse trabalhado no meio rural (e vice-versa).

Para superar esta situação, o GT/RPS recomendou a criação de um Regime Previdenciário Único, baseado na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços para os segurados urbanos e rurais. Propôs um Plano Básico Contributivo, abrangendo todos os trabalhadores em igualdade de

---

[11] De acordo com o GT: "A polaridade entre o direito à cidadania e o direito do contribuinte, que configura posturas extremas entre os direitos individuais e coletivos quanto ao bem-estar social, decorre da desigualdade brasileira". Nos países em que a distribuição da renda e da riqueza é mais homogênea, "o desenho de um padrão de financiamento coerente com a cobertura de programas satisfatórios de seguro e bem-estar social não implica decisões dramáticas de deslocamento da carga impositiva, nem dilemas sobre qual segmento da população atender. A expressão de uma cidadania universalizada é um estatuto de direitos e deveres, legitimado pela sociedade, pelas classes políticas e pelo aparelho de Estado, no qual se equilibram, grosso modo, as contribuições e os benefícios. Onde o acesso aos bens e serviços é garantido, *a priori*, para um grande número de cidadãos, com renda *per capita* e familiar satisfatória, os casos extremos, como desvios que são, não chegam a configurar dilemas políticos de política econômica. A desigualdade, ao contrário, potencializa o conflito entre o público e o privado e entre o individual e o coletivo" (MPAS,1986b:9).

[12] Tendo por base o relatório do GT/RPS, o ministro Magalhães defendia a importância da introdução da seguridade social como eixo da Reforma Previdenciária, nos seguintes termos: "A Previdência Pública é, essencialmente, um compromisso entre gerações. A que se encontra em atividade, hoje, assume os encargos pelos benefícios devidos aos que perderam, temporária ou definitivamente, a capacidade laborativa. Não gera, assim, uma relação de direito individual, linear, entre a contribuição de cada um e o benefício correspondente. Gera um direito coletivo, que protege seletivamente os que, situados nas faixas mais baixas de nível de renda, não têm capacidade de formar uma poupança para prover sua segurança quando tiverem de afastar-se do mercado de trabalho. Nesse sentido, a previdência pertence e deve voltar-se prioritariamente para os mais pobres, os mais desprotegidos, os mais fracos" (Raphael de Almeida Magalhães. *Carta dos direitos do segurado*, Brasília: MPAS, 1987).

condições, o que beneficiaria diretamente os trabalhadores rurais, os contribuintes individuais, os domésticos e as donas de casa.[13]

b) Correção dos critérios de cálculo do valor do benefício

Como mencionei, a distorção das regras de cálculo do valor dos benefícios foi outro expediente utilizado pela ditadura, sobretudo na primeira metade dos anos 80, como tentativa de conter o déficit da Previdência gerado pela recessão, pelo desemprego e por uma política salarial adversa. A conseqüência foi a geração de discrepâncias entre o salário de contribuição de uma pessoa em atividade e o valor do benefício que ela poderia vir a perceber.

Dentre as distorções mais gritantes, destacava-se a não-aplicação da correção monetária sobre os últimos doze salários de contribuição para fins de apuração do valor do benefício. O critério de cálculo considerava os últimos 36 salários de contribuição e corrigia monetariamente apenas os últimos 24. A não-correção monetária dos outros doze meses, num contexto de inflação elevada, acarretou perdas reais expressivas. A adoção desses critérios acarretou expressiva perda real para o conjunto dos segurados, sobretudo no período compreendido entre 1979 e 1984.[14]

Diante desse diagnóstico, o GT/RPS recomendou a adoção de um conjunto de reformas visando a restabelecer o princípio da eqüidade do seguro social, que implicavam a revisão das regras de cálculo no sentido de corrigir distorções que acarretavam perdas reais aos aposentados, aproximando os salários de contribuição na ativa com o valor dos benefícios. No caso da distorção apontada acima, por exemplo, o GT/RPS recomendou que fosse aplicada a correção monetária da totalidade dos salários de contribuições (36 meses) considerados no cálculo do valor do benefício.

c) Aumento do valor dos benefícios

Um dos exemplos emblemáticos da reduzida capacidade da política social para funcionar como mecanismo de redistribuição de renda no pós-64 era o

---

[13] A seguinte passagem do relatório revela que esta proposta estava ancorada no princípio da seguridade: "O Grupo destacou como prioridade a criação de Previdência única, indiscriminada quanto a urbanos e rurais, a ampliação de direitos básicos de cidadania associados ao seguro social, e a universalização da assistência médica e da assistência social. Nesta perspectiva, não se reconhece um direito exclusivamente individual pela vinculação formal ao sistema previdenciário, mas um direito coletivo decorrente da incidência direta ou indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade. A universalização do sistema e a correção de distorções derivarão da aplicação de um princípio básico de justiça" (MPAS, 1986b:10).

[14] Esse ponto é enfatizado pelo ministro Magalhães, nos seguintes termos: "Para contornar a crise financeira, a Velha República lançou mão de diferentes expedientes, como a elevação da alíquota e dos tetos de contribuição, a fim de contrabalançar a redução nos fluxos de receita. E para cortar despesas, recorreu-se à modificação de critérios de cálculo de benefícios de prestação continuada, reduzindo-se os pisos e tetos em relação inversa com a inflação acelerada" (MPAS, 1986b).

aviltamento do valor dos benefícios da Previdência dos inativos urbanos e, sobretudo, dos inativos rurais.[15]

Dado este quadro, o GT/RPS propôs, de forma detalhada, um aumento generalizado dos valores monetários. Nesse sentido, foi recomendada a elevação dos valores de aposentadorias, pensões e auxílio-doença. Em proporção do salário mínimo, esses valores variavam de 60% a 90%. O GT/RPS recomendou a elevação para 100% desta referência. Segundo o documento, essa modificação tinha por finalidade conceder benefícios compatíveis com o valor mínimo necessário à sobrevivência dos segurados de baixa renda, e menor capacidade de autoproteção (MPAS, 1986b:14).

d) Estabelecimento do piso e da correção atrelada ao salário mínimo

O GT/RPS propõe duas mudanças de grande alcance, visando a ampliar o papel da Previdência na redistribuição renda. A primeira foi a proposta de instituição do piso de benefício equivalente a um salário mínimo; a segunda foi a proposta de que a correção monetária dos benefícios fosse feita pelo mesmo índice que corrigia o salário mínimo. Como veremos adiante, a indexação do piso e da correção dos benefícios ao salário mínimo foi incorporada pela Constituição de 1988 visando a assegurar a "irredutibilidade do valor real dos benefícios".

e) Seletividade do plano de benefícios

A introdução do princípio da seletividade, priorizando os benefícios associados aos riscos não programáveis (doença, invalidez e morte) em detrimento dos programáveis (salário-família, auxílio-natalidade etc.) foi outra recomendação do GT/RPS. Essa sugestão coadunava-se com a lógica de que os riscos com data imprevisível deveriam ter tratamento prioritário, contando com cobertura desde o primeiro instante. Os benefícios não-programáveis seriam dirigidos às famílias de menor renda. O GT/RPS sugeriu a eliminação da carência e a elevação do valor inicial desses benefícios, de modo a melhorar a cobertura dos segurados de menor renda com pouco tempo de filiação e diminuir a

[15] Esse ponto foi sintetizado pelo ministro Magalhães, nos seguintes termos: "Dos benefícios em manutenção, mais de dois terços (69%) são de valor individual até um salário mínimo. A aposentadoria de mais alto valor médio corresponde a 3,8 salários mínimos, é por tempo de serviço; a aposentadoria por velhice tem valor médio de 1,8 salário mínimo; invalidez permanente, 1,3 salário mínimo; auxílio-doença, 1,2 salário mínimo; e pensão, o de menor valor médio, 0,4 salário mínimo. Além da distorção evidenciada pelo baixo valor unitário desses benefícios, se destaca a distorção espelhada na sua distribuição. Das aposentadorias urbanas, 50% são por invalidez permanente, consumindo 29% dos recursos despendidos; 31% são por tempo de serviço, consumindo 53% dos recursos; 13% por velhice, absorvendo 10,5%, e, finalmente, 4,5% são chamadas aposentadorias especiais, que absorvem 7% do total aplicado nesse tipo de benefício" (Idem). Em confronto com esse quadro regressivo do sistema de benefícios urbanos, disse o ministro: "O quadro rural é ainda pior. Sem relação com a contribuição, a aposentadoria rural tem valor inferior ao da média urbana, variando de meio a 3/4 de salário mínimo. Em conseqüência, embora represente um terço dos benefícios, responde por apenas 13% do valor. À renda mensal vitalícia, outro dos dois únicos tipos de benefícios no nosso sistema sem relação contributiva, têm acesso idosos de mais de 70 anos e inválidos, percebendo meio salário mínimo mensal" (Raphael de Almeida Magalhães. Democratização da previdência. *Jornal do Brasil*, 15/8/1986).

influência do tempo de contribuição na fixação dos respectivos valores. Em contrapartida, o GT recomendou a ampliação da carência para os riscos programáveis, como tempo de serviço e velhice.

Com relação à licença-maternidade, o GT/RPS sugeriu a manutenção das regras então vigentes que garantiam o direito a salário durante quatro semanas antes do parto e oito semanas depois. Para as seguradas que não tinham direito ao benefício e que tivessem cumprido uma carência de doze contribuições mensais, o GT/RPS recomendou a ampliação da proteção à maternidade, concedendo o abono-maternidade, no valor de um salário mínimo mensal, durante quatro semanas antes e oito após o parto.

f) Aumento da cobertura do benefício Renda Mensal Vitalícia.

Esse benefício tinha valor equivalente a meio salário mínimo e era assegurado aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos que comprovassem condição de pobreza. Além disso, era exigida contribuição financeira durante doze meses.

O GT/RPS recomendou a redução da idade de 70 para 65 anos; a ampliação do valor do benefício, de meio para um salário mínimo; e a concessão do benefício, independentemente de contribuição individual, a todos os cidadãos sem capacidade contributiva. A fonte de financiamento desse benefício seria o Tesouro Nacional. Como veremos posteriormente, esse benefício, incorporado na Constituição de 1988, foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BCP).

g) Fixação de Idade Mínima para Aposentadoria e Revisão das Aposentadorias Especiais: Falta de Consenso

No âmbito do GT/RPS, não houve consenso em relação ao estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria. Segundo o relatório, a representação sindical e dos aposentados adotou "firme posicionamento" contrário a esse ponto, desde o início dos trabalhos. A manutenção da aposentadoria por tempo de serviço (35 anos para homem e 30 para mulher), sem o estabelecimento da idade mínima, representava para esses atores um importante mecanismo de proteção, sobretudo em virtude da entrada precoce no mercado de trabalho e da alta rotatividade.[16]

---

[16] O GT/RPS refere-se a esse fato nos seguintes termos: "O representante dos aposentados foi particularmente veemente nesta argumentação, alegando que são justamente os trabalhadores de baixa renda que mais sofrem perda relativa da sua capacidade laborativa, as vítimas da alta rotatividade da mão-de-obra, nos setores de sua inserção profissional. Para estes, cuja inserção no mercado de trabalho é usualmente precoce, a aposentadoria por tempo de serviço é a grande proteção social" (MPAS, 1986b:14).

Esse posicionamento foi criticado, no âmbito do Grupo, por técnicos do MPAS e da Seplan. A "posição minoritária" defendida por esses segmentos partia da consideração de que: "Não seria correto exigir-se dos trabalhadores ativos, inclusive dos de baixa renda, contribuir para que os outros tenham um benefício de aposentadoria que pode, até, ser acumulado com salário, significando, no fundo, um subsídio de renda pago

Também não houve consenso quanto à revisão das chamadas aposentadorias especiais (relacionadas a atividades perigosas, insalubres ou penosas) e das aposentadorias com legislação especial (aeronautas, jornalistas profissionais e professores). Em função disso, esses pontos não foram objetos de recomendações, como também não foram contemplados na Constituição de 1988.

O não enfrentamento das questões da idade mínima e das aposentadorias especiais representou uma grave lacuna na reforma constitucional consumada em 1988.

Reforma dos Mecanismos de Financiamento

O terceiro foco das propostas do GT/RPS era a reforma dos mecanismos de financiamento. A reforma proposta visava a dois objetivos: ampliar a base de financiamento e corrigir iniqüidades e problemas estruturais. Em termos específicos, destacam-se as recomendações sumarizadas a seguir:

a) Exclusividade da Folha de Salários para a Previdência

O GT propõe que a folha de salário passasse a ser fonte exclusiva da Previdência. As alíquotas incidentes sobre a folha de salários que financiavam outros programas seriam apropriadas pela Previdência Social. Era o caso das receitas capturadas pelo salário-educação, pelo Sistema "S" (Sesi, Senai, Senac e Sesc), pela Diretoria de Portos e Canais, pelo Fundo Aeroviário e outros Fundos de Desenvolvimento, além das atividades do Incra. De acordo com o GT/RPS, esse espaço deverá ser ocupado pela Previdência, sem elevação dos encargos então incidentes sobre empregados e empregadores. O financiamento desses programas de "interesse geral da comunidade" deveria ser "vinculado a outras fontes da renda nacional" (MPAS, 1986b:30).

Da mesma perspectiva, foi proposto que a folha de salário também não fosse utilizada como fonte de financiamento da assistência social e da assistência médica da população não-previdenciária. Segundo o relatório, dever-se-ia assegurar que o financiamento total desses segmentos "seja feito exclusivamente com recursos fiscais, não comprometendo indevidamente a receita gerada por contribuições previdenciárias" (Idem).

b) Cumprimento das Obrigações Financeiras da União

O Grupo reafirmou que "a obrigação da União permanece imperiosa, insubstituível e absoluta, não sujeita de forma alguma ao fato de ela exercer, ou não, a faculdade legal de prover os meios de financiamento" (MPAS, 1986b:32).

---

por toda sociedade, principalmente para os trabalhadores de renda mais elevada. Assim, o que se propôs foi o estabelecimento de um limite mínimo de idade (55 anos) para aposentadoria por tempo de serviço com valor integral" (MPAS, 1986b:14).

Essa afirmação baseava-se na experiência internacional e brasileira, onde a contribuição da União integrava o compromisso de cobertura do seguro social, juntamente com contribuições de empregados e dos empregadores. Tratava-se de obrigação constitucional em vigência desde 1934.

Pelo Regulamento de Custeio da Previdência Social, vigente em meados dos anos 80, o custeio das despesas de pessoal e de administração geral do INPS, Inamps e Iapas, bem como a cobertura de eventuais insuficiências financeiras era competência da União. O Regulamento definia a Contribuição da União como um item permanente, com a participação efetiva e regular no custeio, assemelhando-se dessa maneira às contribuições de empregados e empregadores.

A segunda recomendação era no sentido de que a contribuição da União passasse a ser expressa por uma alíquota fixa sobre a folha de salário, arrecadada diretamente pela Previdência, dispensado o cálculo anual sobre os gastos administrativos e com pessoal das atividades-meio do Sinpas.

Essa sugestão apresentava-se como alternativa ao fato de que, recorrentemente, a União não cumpria sua obrigação legal para com a Previdência. Além disso, ela procurava "eliminar a atual confusão entre a obrigação constitucional e legal da União – de aportar recursos ao financiamento do Sinpas, através da Contribuição da União – e a faculdade, constitucional e legal, de criar tributos e contribuições para constituir esta obrigação" (MPAS, 1986b:33).

c) A Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL)

O GT propôs a diversificação da base de financiamento da Previdência, acrescentando à contribuição sobre folha de salários nova contribuição incidente sobre o lucro das empresas. Essa medida tinha como objetivo não só estabilizar a receita da Previdência, dada sua sensibilidade aos ciclos econômicos, como também ampliar sua incidência nos setores tecnologicamente mais avançados, com maior produtividade e menor utilização de mão-de-obra.

Como mostrarei no capítulo seguinte, a CSLL foi instituída pela Constituição de 1988, como fonte de financiamento vinculada ao Orçamento da Seguridade Social, acatando essa recomendação do GT/RPS.

Já demonstrei que essa nova contribuição fazia parte da agenda reformista progressista referida no capítulo anterior. Além da contribuição sobre o lucro líquido, o PMDB (1982) defendia a contribuição sobre o faturamento como fonte de financiamento da previdência social. Essa proposta foi apropriada indevidamente pelo regime militar, quando criou o Finsocial (1982), considerado por Lessa (1982) como uma "distorção autoritária da proposta do PMDB". A Constituição de 1988 corrigiu parcialmente essa distorção, quando também incluiu o Finsocial (renomeado de COFINS) como fonte cativa da seguridade social.

Após a promulgação da Constituição de 1988, como mostrarei na terceira e na quarta parte desta tese, , essas fontes de financiamento foram capturadas pela área econômica do governo, numa clara distorção dos propósitos que motivaram a criação de ambas, bem como de desrespeito à Constituição da República.

d) Revisão da Regressividade das Fontes de Financiamento

O GT também apresentou sugestões visando a rever a regressividade da contribuição previdenciária. De acordo com o documento, as alíquotas incidentes sobre os rendimentos dos empregados, combinadas com o limite máximo de vinte salários mínimos fixado para o salário de contribuição, revelavam-se altamente regressivas.[17]

Ante esse diagnóstico, foram aventadas várias hipóteses para modificar essa estrutura, visando a aumentar a justiça social. Dentre as possibilidades, duas foram consideradas. A primeira era a eliminação do teto de contribuição das empresas; a segunda era a ampliação e a diversificação das alíquotas de contribuição dos empregados sobre a folha de salário, reduzindo as alíquotas incidentes sobre as faixas salariais de até três salários mínimos, de modo a aumentar a progressividade da cobrança e viabilizar a universalização do plano básico.

3.2.2 – ENCAMINHAMENTO POLÍTICO

Após a conclusão dos estudos do GT/RPS, a estratégia do MPAS compreendeu duas táticas complementares. A primeiro visava a obter apoios políticos mais amplos, aplainando o caminho para a ANC, via a instituição do Conselho Superior da Previdência Social.[18] A segunda era a elaboração, em conjunto com os parlamentares comprometidos com a reforma, de um Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Previdência Social (LDBPS) voltado para a ANC.

---

[17] De acordo com o diagnóstico do GT/RPS: "Para aqueles que ganham até 3 salários mínimos, a alíquota de 8,5% sobre os proventos é excessiva, quando comparada com a alíquota real incidente sobre rendimentos superiores ao limite de contribuição (20 salários)." O mesmo limite, fixado para as empresas, "onera mais pesadamente a imensa maioria daquelas cujos trabalhadores ganham até 20 salários mínimos. Deve-se observar que dentro desse limite estariam 88% das empresas industriais e 92% das empresas comerciais brasileiras". Os dados da Rais para 1984 revelam que, "dos 22 milhões de assalariados, 15 milhões, ou seja, 75% do total, ganhavam até 3 salários mínimos, sendo que mais de 40% percebiam salários menores que 1,5 salário mínimo. Tais trabalhadores contribuem para a Previdência com alíquota de 8,5%, enquanto 348.000 trabalhadores, com rendimentos superiores ao teto de contribuição, contribuíam com alíquotas decrescentes, reduzindo-se sua alíquota nominal de 10%, de acordo com distância entre o salário percebido e o limite de contribuição. Os 2/3 dos empregados que percebiam até 5 salários mínimos respondiam por pouco mais de ¼ da massa salarial. Os 2% nas faixas salariais mais elevadas (acima de 15 salários mínimos) se apropriavam de cerca de 20% do total das remunerações pagas" (MPAS, 1986b:33).

[18] O Conselho Superior da Previdência Social foi instituído em maio de 1986 (Decreto n. 92.701/85). Na oportunidade, também foram criados os Conselhos Comunitários da Previdência Social (Decreto n. 92.701/86) e instituída a função de Ouvidor da Previdência Social (Decreto n. 92.700/86).

Este anteprojeto traduzia a linguagem técnica do GT/RPS para a linguagem do Legislativo.

De caráter consultivo, o Conselho Superior encarregar-se-ia de avalizar as recomendações técnicas que seriam propostas pelo GT/RPS. Em última instância, essas recomendações técnicas seriam submetidas a um foro superior, ampliando o apoio político e os consensos.

Em agosto de 1986, o Conselho foi formalmente instalado, sendo integrado por representantes das organizações sindicais, de empregados, de empregadores e da sociedade civil. O Conselho contava ainda com a participação de especialistas em questões sociais e previdenciárias e dos presidentes das entidades vinculadas ao Ministério da Previdência.[19]

Em última instância, caberia ao Conselho a responsabilidade pela aprovação das propostas técnicas apresentadas pelo GT/RPS, bem como a tarefa de traduzi-las em um anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Previdência Social (LDBPS), que subsidiaria a tramitação da agenda reformista na ANC.

De fato, o anteprojeto de LDBPS, sintetizando mais de um ano de reflexão, dada sua profundidade, seu embasamento técnico e os consensos obtidos, constituiu-se em ponto de referência obrigatório nos debates travados na Comissão de Sistematização instituída no âmbito da ANC (Nepp, 1990:290-293).

Mais do que isso, essa iniciativa foi o eixo da estratégia parlamentar reformista levada a cabo, com êxito, no âmbito da Comissão de Sistematização. Como se verá posteriormente, a essência da estratégia reformista impulsionada pelo Executivo Federal foi incorporada ao texto Constitucional de 1988.

3.3 – CORREÇÃO DE DESIGUALDADES PONTUAIS

Além de subsidiar a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), a estratégia do MPAS em 1986-1987 também contemplou a correção de desigualdades pontuais, passíveis de solução pela iniciativa do Poder Executivo. Estas medidas ocorreram em dois momentos: no início de 1986, simultaneamente aos trabalhos do GT/RPS; e no final desse ano e início de 1987, quando foram implementadas algumas das recomendações do Grupo.

No início de 1986, o MPAS implementou medidas pontuais revendo algumas das injustiças históricas do plano de benefícios. Nesse sentido, destacam-se duas, que beneficiaram o trabalhador rural. A primeira, franqueou o

---

[19] Uma nota curiosa: na ocasião, embalado pelo sucesso dos "fiscais de Sarney" no Plano Cruzado, o Presidente faz o seguinte apelo: "Se todos formos fiscais da Previdência, estaremos contribuindo para a melhoria de nosso sistema de saúde e de proteção social" (Sarney nomeia Conselho da Previdência e pede fiscalização. *Folha de S.Paulo*, 20/8/1986).

acesso aos benefícios de acidente de trabalho à mulher e aos filhos do trabalhador rural, em quantia mensal equivalente a 75% do salário mínimo.

A segunda universalizou o acesso dos trabalhadores rurais à assistência médica previdenciária. Assim, o trabalhador rural adquiriu o direito de ser atendido, sem comprovar vínculo contributivo, pela rede hospitalar e ambulatorial do Inamps e pelos serviços de saúde prestados mediante convênios com estabelecimentos hospitalares ou ambulatoriais mantidos pela União, estados, Distrito Federal, municípios, instituições de ensino universitário e entidades privadas de natureza filantrópica.

Mas a medida de maior repercussão foi a extinção da contribuição dos inativos, introduzida pelo regime militar para enfrentar a crise do início dos 80. No final de 1981, o então presidente João Figueiredo baixou o Decreto-lei n. 1.910, obrigando os aposentados e pensionistas a voltarem a contribuir para a previdenciária social.[20] Esse decreto fez parte do chamado "pacote da Previdência", um conjunto de medidas antipopulares adotadas pelo regime militar para enfrentar a crise financeira da Previdência, provocada pela política econômica recessiva do início dos anos 80 (Braga e Silva, 1981).

A revisão dessa medida era parte da estratégia reformista e fora reivindicada pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas. Em maio de 1986, o presidente da República encaminhou mensagem ao Congresso abolindo essa contribuição O projeto de lei, sancionado pelo Congresso, beneficiou cerca de 12 milhões de aposentados e pensionistas.[21]

---

[20] De acordo com o Decreto-lei, as contribuições dos aposentados, "destinadas ao custeio da assistência médica", foram escalonadas entre 3% (descontados dos benefícios até o valor de três salários mínimos) e 5% (benefícios superiores a quinze vezes o salário mínimo). A contribuição dos pensionistas foi fixada em 3% dos respectivos benefícios. Na verdade, o Decreto-lei n. 1.910/81 repôs uma situação anterior introduzida em 1973 pela Lei n. 5.890, que instituiu contribuição de aposentados e pensionistas para custeio da Previdência Social, sob a forma de uma alíquota de 5% incidente sobre o valor dos proventos. Em 1975, essa contribuição foi "aparentemente" extinta pela Lei n. 6.210 (art. 7°). Entretanto, para compensar a extinção da contribuição, os artigos 4° e 5° da mesma Lei n. 6.210/75 reduziram em 5% os valores do salário-benefício. Assim, em termos práticos, o sistema instaurado em 1973 continuou a vigorar até o ano de 1981. Nesse ano, o governo instituiu nova contribuição sobre proventos de aposentados e pensionistas, agora com alíquotas variáveis de 3% a 5%. Essa incidência foi estendida aos proventos de servidores públicos civis e de suas autarquias, aposentados, mediante a revogação do art. 31 da Lei n. 6.439, de 1/9/1977. No entanto, manteve-se a citada dedução de 5% sobre os valores de salário-benefício instituída em 1975. Com isso, caracterizou-se não só uma redução adicional da renda disponível dos inativos, como também a duplicidade de contribuição, anteriormente evitada.

[21] Ao suprimir essa contribuição, o ministro Raphael de Almeida Magalhães fez o seguinte pronunciamento: "A introdução de uma alíquota sobre proventos como desconto de contribuição para custear despesas médicas de aposentados e pensionistas, destaca-se entre os expedientes recorrentemente utilizados pelos gestores da velha república para atirar sobre os ombros justamente dos mais fracos os pesados ônus de ajustamento da economia inflacionária e especulativa do passado. Tais expedientes são incompatíveis com o processo de democratização do país e com a nova ética exigida da administração federal pelo presidente Sarney". [Em função disso] "o presidente entendeu que o projeto de lei para retirar essa injustificada contribuição de aposentados poderia ser logo encaminhada ao Congresso, independente de outras iniciativas, de maior

O segundo conjunto de medidas corretivas pontuais deu-se no final de 1986 e início de 1987. Através de Decretos-lei, o MPAS iniciou a implementação imediata de parte das propostas do GT/RPS.

Dentre as medidas adotadas, destacam-se:

— A reposição das perdas acumuladas entre novembro de 1979 e maio de 1984 (Lei n. 7.604, de 26/5/1987). De acordo com os cálculos da Previdência, os percentuais de reposição variariam entre 2% e 19%, dependendo do caso. O pagamento correspondente a essa atualização não foi, entretanto, automático, dependendo de um pedido individual através do Judiciário (Nepp, 1990).

— A extensão de novos benefícios aos trabalhadores rurais (auxílio-reclusão e auxílio-doença) não previstos no Prorural, no valor de 50% do salário mínimo. No caso do auxílio-reclusão, o benefício passou a ser concedido a dependentes do trabalhador rural e, no auxílio-doença, tanto ao chefe ou arrimo da unidade familiar, quanto ao trabalhador rural que não faz parte de qualquer unidade familiar (Decreto-lei n. 7.604, de 26/5/1987).

— O estabelecimento do piso de 95% do salário mínimo para os benefícios da Previdência Social urbana, de pensão por morte, de aposentadoria, de auxílio-doença e de auxílio-reclusão (Decreto-lei n. 7.604, de 26/5/1987).

— A extinção do teto para contribuição das empresas (Decreto-lei n. 2.313, de 31/12/1986). Para efeito do cálculo da contribuição das empresas para a Previdência Social, o salário de contribuição deixou de estar sujeito ao limite de vinte vezes o salário-mínimo, imposto pelo art. 4° da Lei n. 6.930, de 4/11/1981. As empresas passaram a calcular sua contribuição através da aplicação de alíquota de 10% sobre o total dos salários pagos.

4 – REFORMA SANITÁRIA

No limiar da Nova República o projeto de Reforma Sanitária estava em estágio adiantado. Esse era um diferencial em relação aos demais setores, onde, via de regra, esse processo estava em fase de amadurecimento, envolvendo o aprofundamento dos diagnósticos e a definição de diretrizes.

Como mencionei, desde meados dos anos 70, o Movimento Sanitarista deu passos importantes na formulação da agenda de reforma setorial. Alem disso, participou ativamente na formulação do programa de governo da Nova República e suas lideranças passaram a ocupar cargos de direção no MPAS e no Ministério da Saúde. Essa singularidade levava a crer que a Reforma Sanitária seria deflagrada imediatamente.

---

profundidade, que resultarão dos estudos e das sugestões do Grupo de Trabalho da nova Previdência". (Magalhães, Raphael de Almeida. A previdência está mudando, *Folha de S.Paulo*, 19/5/1986).

Entretanto, não foi o que aconteceu. A aparente unidade da "Frente Sanitária", mantida ao longo do regime autoritário e na montagem do governo de transição, foi abalada no momento em que suas lideranças assumiram postos de direção no Ministério da Saúde, no Inamps e no MPAS.

Abriu-se uma etapa de disputa pelo comando do processo e de divergências sobre as táticas e estratégias, ameaçando a unidade interna do Movimento Sanitarista.

O principal foco do conflito era a questão da unificação dos órgãos federais, visando ao sistema único. O fato curioso é que ambas as propostas (MS e MPAS) estavam em sintonia com corpo de idéias que o Movimento Sanitarista foi formando desde os anos 70.[22]

Os dirigentes do Ministério da Saúde (MS) defendiam, como primeiro passo, a unificação centralizada ("pelo alto"). Nesse sentido, preconizavam a imediata incorporação do Inamps ao MS, unificando e reorganizando as funções dos órgãos federais. O segundo passo era a criação de uma nova configuração institucional nas esferas estadual e municipal, viabilizando o comando único em cada uma das três esferas de governo.[23]

Os dirigentes do MPAS resistiram à transferência do Inamps para o MS e defenderam uma estratégia de unificação "por baixo", pela "base do sistema". Preconizavam a continuidade do processo de descentralização da gestão para estados e municípios iniciado pelo Programa Ações Integradas de Saúde (AIS) em 1983 e 1984. Pregavam o aprofundamento do Programa AIS como "estratégia de transição" para o sistema único. Essa opção fortaleceria progressivamente o setor público e as bases da gestão descentralizada nos estados e municípios. Simultaneamente, defendiam a modernização administrativa do Inamps, dando maior eficiência gerencial ao órgão, mantendo-o vinculado ao MPAS e com seus papéis inalterados na prestação de assistência médica (direta ou indireta), no financiamento de ações de saúde e no controle e avaliação dos recursos utilizados e ações realizadas.

---

[22] Segundo Levcovitz (1997:76), as duas propostas encontravam-se "fundamentadas em referenciais político-ideológicos do projeto reformista". Tanto a unificação do sistema (Ministério da Saúde) como a descentralização e o fortalecimento do setor público nas três esferas de governo (MPAS) estavam "enfaticamente expressas nos documentos e resoluções resultantes dos eventos de atualização do corpo doutrinário de proposições de mudança ocorridas entre fins de 1984 e início de 1985."

[23] Essa alternativa foi esboçada por Eleutério Rodrigues Neto (1987), secretário-geral do Ministério da Saúde, em trabalho apresentado na VIII Conferência Nacional de Saúde. A redefinição dos papéis dos três entes federativos no "novo" Sistema Nacional de Saúde seria orientada pelo "princípio de descentralização e de comando único em cada esfera de governo". O Ministério da Saúde assumiria o comando de todas as instituições que prestavam serviços de saúde (Inamps, hospitais universitários, serviços médicos da Legião Brasileira de Assistência e outros órgãos). Segundo o autor o "novo" Ministério da Saúde também seria responsável pela gestão do Fundo Nacional de Saúde, "para onde devem confluir todas as receitas públicas federais destinadas ao setor", inclusive a do FPAS (Rodrigues Neto, 1987:261-262).

Analisando essa questão, Fleury Teixeira (1987:101) sublinha que a partir de 1985, o que se alterou, fundamentalmente, quando os setores reformistas assumiram cargos de direção estratégicos dos aparelhos de estado responsáveis pela política de saúde, foi a "lógica política na condução das mudanças propostas". Não se tratava mais de organizar a sociedade em torno de um projeto de transformação, mas de manejar o aparelho estatal na direção pretendida, afirma a autora. Dessa perspectiva, a contradição que aparece nos debates refletia as tensões institucionais, corporificadas há muitas décadas, entre os principais órgãos de governo responsáveis pela política de saúde (o Ministério da Saúde e o Inamps). Assim, independentemente do perfil dos dirigentes, os espaços estratégicos ocupados pelo Movimento Sanitarista estavam marcados pela inserção institucional nos aparelhos do Estado e que essa marca delimitava as possibilidades e táticas adotadas.

De fato, a despeito da bandeira de luta comum, os dirigentes da "Frente Sanitária" defrontaram-se com realidades político-institucionais muito distintas. De um lado, o Ministério da Saúde, responsável por ações preventivas e voltadas para a saúde coletiva, face marginal da política implementada pela ditadura, que se refletia na tibieza de suas bases institucional e financeira.

De outro, o poder político, institucional e financeiro do Inamps, vinculado ao MPAS, responsável pela gestão do modelo de saúde hegemônico no pós-64. De fato, o Inamps era quem dava as cartas na da política de saúde, dada sua notável capacidade financeira, política e institucional e pelo papel que detinha na gestão tanto de rede própria quanto da compra de serviços do setor privado.[24]

A proposta de "unificação pelo alto", pela imediata transferência do Inamps para o Ministério da Saúde, foi rechaçada pelos dirigentes do MPAS. O ministro Raphael de Almeida Magalhães, em depoimento prestado após deixar o governo, afirmou que, a transferência do Inamps para o MS seria um "contra-senso", dada a referida desproporção de poder político-institucional e financeiro entre o MPAS e o MS. Categoricamente, afirmou que "o comando único ficava na mão de quem tinha o caixa".[25]

---

[24] Esse poder político e institucional do Inamps podia ser apreendido pelos seguintes aspectos: "O Inamps tinha como finalidade básica prestar assistência médica ambulatorial e hospitalar e se estruturava em uma Direção Geral, em 24 Superintendências Regionais. Contava ainda com 614 postos de assistência médica, 41 hospitais próprios de grande porte, 3.823 hospitais contratados de diferentes portes ou tamanhos, 33.529 credenciamentos médicos, 10.377 credenciamentos odontológicos e 123.964 funcionários. Essa autarquia produzia anualmente (1985) algo em torno de 12 milhões de internações, cerca de 235 milhões de consultas médicas, 40 milhões de consultas odontológicas, 14 milhões de serviços radiológicos e 71 milhões de outros exames através de sua própria rede e dos prestadores contratados e conveniados. O Inamps, em 1985, possuía convênio com todos os estados da Federação e com 644 municípios brasileiros. Para prestar todos esses serviços, a assistência médica previdenciária mobilizava recursos da ordem de 1,3% do Produto Interno Bruto, na primeira metade dos anos 80" (Silva, 2002:72).

[25] Essa visão foi explicitada pelo ministro Raphael de Almeida Magalhães, em depoimento prestado no início de 1988, após deixar o governo: "Essa sensação de impotência culminou com a tentativa final de dividir a

Menos contundente, mas na mesma perspectiva, outros dirigentes do MPAS afirmaram que essa transferência não era desejada pela crença de que o Inamps seria o "espaço primordial" para a promoção da reforma, tendo em vista seu poderio financeiro, institucional e político. Essa posição foi explicitada por José Gomes Temporão, ex-dirigente do MPAS, para quem o Ministério da Saúde não tinha condições de definir os rumos da Reforma Sanitária naquela conjuntura.[26]

Na mesma linha, Hésio Cordeiro – presidente do Inamps e destacada liderança do Movimento Sanitarista – alegou que a imediata transferência do Inamps para o Ministério da Saúde comprometeria a agilidade tanto da máquina administrativa do Inamps quanto dos órgãos vinculados ao Ministério da Saúde. Cordeiro ressaltou as dificuldades de realizar essa transferência logo no início do Governo da Nova República, tendo em vista o quadro de descrédito herdado do autoritarismo. O dirigente relembrou que, naquela conjuntura, a gestão do ministro Waldir Pires tinha como inspiração maior a recuperação da credibilidade da Previdência Social.[27] Nesse cenário, a simples transferência do Inamps para o Ministério da Saúde poderia vir a ter um caráter centralizador, burocratizante e paralisante.

Ao investigar os meandros desse conflito, Pereira Filho (1994) aponta o embate entre as forças políticas do PMDB e do PFL pela hegemonia na condução

---

Previdência, num projeto claramente definido. Tudo se fazia a pretexto de atender à obsessão de setores ligados à saúde, que queriam o Inamps no Ministério da Saúde, o que, a meu ver, é um contra-senso. Se tivesse que acontecer alguma coisa era o Ministério da Saúde passar para a Previdência e não o contrário. A saúde federal não tem mais quadros, serviços, está esvaziada. Os hospitais estaduais também, assim como grande parte da rede privada. A previdência está recuperando as Santas Casas. Na área do menor, só quem gasta é a Previdência" (Magalhães, 1988:34).

Em outra oportunidade, Magalhães foi ainda mais contundente: "O comando único ficava na mão de quem tinha o caixa. Isso foi resolvido de fato. É claro que Roberto Santos (ministro da Saúde) não gostava, mas eles não tinham nada. O Ministério da Saúde tinha hospitais federais, tinha os manicômios, quer dizer, tinham os tuberculosos. Eles não tinham estrutura de prestação de nenhum serviço e não tinham recursos nenhum (...). Como a gente estava na presidência, estava com o caixa, vai ficar aqui mesmo" (Cordeiro, 1988, apud Pereira Filho, 1994:104).

[26] Essa postura foi explicitada em 1992, por José Gomes Temporão, ex-dirigente do MPAS: "Para mim, exatamente pelas características e peculiaridades e pelo peso e importância estratégica que ocupa o Inamps, (...) eu acho que é mais adequado que a reforma, ou o que chamamos de Reforma Sanitária, aconteceu por causa do Inamps. Ela não teria possibilidade de acontecer se nós estivéssemos no Ministério da Saúde, porque o Inamps era o que fazia girar, mudar, era o único ponto sensível de transformação da política de saúde, porque ele era a própria política de saúde. O Ministério da Saúde, naquela conjuntura, não tinha condições de definir os rumos da política de saúde" (entrevista concedida a Pereira Filho 1994:103).

[27] Em suas palavras: "A deterioração da imagem da Previdência Social se agravara com a denúncia das fraudes na concessão de aposentadorias, de auxílios-doença, do superfaturamento de hospitais privados, pagamentos por internações não-realizadas, compras de equipamentos e materiais médico-hospitalares por preços acima do aceitável e assim por diante. Esse quadro sombrio ameaçava a recuperação dos níveis de cobertura de cuidados de saúde e criava limites estreitos para a realização das prioridades de universalização, eqüidade e expansão do atendimento ambulatorial e hospitalar" (Cordeiro, 1988:68).

dos rumos da transição, como outro fator relevante para se compreender as resistências dos dirigentes do MPAS em transferir o Inamps para o MS. Essa disputa reproduzia-se no MPAS e no MS, dirigidos, respectivamente, por Waldir Pires, pertencente ao setor progressista do PMDB, e por Carlos Santana, ligado ao PFL. De acordo com Pereira Filho (1994:101), o raciocínio utilizado pelos dirigentes do MPAS era "que não se poderia entregar o Inamps, uma instituição com grande poder político e financeiro, a uma pessoa conservadora como Carlos Santana, pois isto significaria não apenas fortalecê-lo pessoalmente, mas fortalecer também as forças políticas de centro e centro-direita dentro do próprio governo da transição".

Os dirigentes do MS, também pertencentes ao Movimento Sanitarista, percebiam a resistência dos dirigentes do MPAS como uma estratégia de reforço político e burocrático. Para Eleutério Rodrigues Neto, secretário geral do Ministério da Saúde (1985-1987) e liderança destacada do Movimento Sanitarista, o embate em torno da unificação estava ligado, entre outros fatores, à intenção velada dos dirigentes do MPAS, na gestão de Raphael de Almeida Magalhães, de criar um super Ministério do Bem-Estar Social, ancorado no princípio da seguridade social. Nesse sentido, defendiam que deveria realmente haver uma fusão, mas no sentido inverso, ou seja, o Ministério da Saúde deveria ir para o Ministério da Previdência.[28]

Em função dessas divergências, ocorreu um 'racha' no Movimento Sanitarista. Entre 1986 e 1987, foram implementadas duas estratégias de reforma: a do Ministério da Saúde ("via legislativa") e a do MPAS ("via administrativa"), ambas referenciadas pelos princípios e diretrizes do Movimento Sanitarista. No final, como veremos, as duas alternativas táticas convergiram e foram complementares para a conquista do SUS na Constituição de 1988.

Ao analisar esse ponto, Fleury Teixeira (1987:98) identifica duas "linhas de ação" que marcaram os anos iniciais da Nova República. A primeira, impulsionada pelo Ministério da Saúde, privilegiava a via "legislativa e constitucional". Esse movimento ganha impulso no início de 1986, com a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde e seus desdobramentos através da Comissão Nacional da Reforma Sanitária e das diversas formas de atuação e pressão junto à Assembléia Nacional Constituinte.

A segunda, impulsionada pelo MPAS, de "caráter mais institucionalista", privilegiava a perspectiva "administrativa racionalizante". Embora partindo de

[28] Em entrevista concedida a Pereira Filho (1994:104), Eleutério Rodrigues Neto, afirmou: "E por que não passar o Ministério da Saúde para o Ministério da Previdência e fazer o Ministério do Bem-Estar Social, diziam Raphael (de Almeida Magalhães) e o Hésio Cordeiro. (...) Esta visão, embora tenha sido proposta pelo Almir Gabriel, foi concebida dentro do Ministério da Previdência como uma estratégia de manter a Saúde, a Previdência e a Assistência Social dentro do mesmo campo, dentro do mesmo orçamento, dentro da mesma instituição, isto é lógico. (...) Quer dizer, a concepção de descentralização que eles tinham, era uma concepção operativa de desconcentração, mas não era realmente um sistema descentralizado."

pressupostos e diretrizes que foram pactuadas na VIII Conferência Nacional de Saúde, o MPAS buscava traduzi-los em uma dinâmica administrativa que procurasse "implementar medidas factíveis e viáveis, afirmando a consolidação das Ações Integradas de Saúde como o elemento tático mais significativo, nesse momento, dentro da estratégia da reforma".

4.1 – A ESTRATÉGIA DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

O foco da "via legislativa" era a concretização da Reforma Sanitária na ANC. Nesse sentido, foram empreendidos dois movimentos táticos principais. O primeiro foi a convocação da VIII Conferência Nacional da Saúde; o segundo foi a instituição da Comissão Nacional de Reforma Sanitária (CNRS), proposta pela VIII Conferência. A CNRS formulou um anteprojeto de Lei Constitucional para o setor da saúde, que refletia o núcleo do projeto reformista e serviu de referência na tramitação da reforma na ANC.

4.1.1 – A VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DA SAÚDE

O auge dos conflitos entre os dirigentes do Ministério da Saúde e do MPAS ocorreu no final de 1985, quando o Congresso Nacional aprovou uma Lei Delegada, proposta pelo Deputado Carlos Santana (antes de ele assumir o Ministério da Saúde), que autorizava o presidente da República a transferir o Inamps para o Ministério da Saúde, num prazo de noventa dias. A aprovação dessa lei foi o estopim da crise.[29]

Como o argumento utilizado pelo ministro Waldir Pires para resistir à transferência do Inamps proposta pela Lei Delegada era de que a população não havia sido consultada, o Ministério da Saúde promoveu a VIII Conferência Nacional de Saúde, com o objetivo de ampliar as discussões sobre a unificação do sistema para o conjunto da sociedade brasileira.

Na palestra de abertura da VIII Conferência, Sérgio Arouca, presidente da Fiocruz, referiu-se enfaticamente nesse ponto.[30] O ex-ministro Carlos Santana,

---

[29] Pereira Filho assinala que: "A partir deste momento, consolidam-se as divergências, finalizam-se as expectativas e esperanças do Ministério da Saúde de uma perspectiva de unificação negociada. Do lado do Ministério da Previdência, ocorre uma grande oposição, a ponto de o ministro Waldir Pires ir para o enfrentamento com o presidente Sarney, para que este não sancionasse a lei, dizendo que não admitia a transferência porque os trabalhadores e a sociedade não tinham sido consultados. Por outro lado, Carlos Santana que, naquele período, tinha uma influência muito maior sobre o Sarney, fica na expectativa de que o presidente assine. Contudo, passa o prazo, nada acontece, o presidente cede às pressões do ministério da Previdência" (Pereira Filho, 1994:104-105).

[30] Nas palavras de Arouca: "A VIII Conferência nasce no instante em que o debate sobre a reformulação do sistema de saúde no Brasil, infelizmente, quase que ficou restrito a uma simples reforma administrativa, com a discussão da transferência ou não do Inamps para o Ministério da Saúde. Só que não é esta a questão. O que está em questão é uma coisa muito mais séria, muito mais profunda do que uma simples reforma burocrática e administrativa. Para que não ocorresse nenhuma mudança durante o ano de 1985 – e essa idéia foi muito importante –, surgiu uma crítica bastante séria de que o conjunto das propostas em que estava baseada a

também insistiu nesse ponto e explicitou o tenso processo de disputas internas entre os atores do Movimento Sanitarista, no início da Nova República.[31]

A VIII Conferência foi convocada pelo Decreto Presidencial n. 91.466, sendo realizada de 17 a 21 de março de 1986, em Brasília. O processo de discussão foi iniciado nas pré-conferências preparatórias estaduais e municipais. A Conferência reuniu mais de quatro mil pessoas, dentre as quais cerca de mil delegados. Esse processo materializou-se nos textos, debates, mesas-redondas, trabalhos de grupos e seus relatórios, resultando num documento final aprovado na plenária final da Conferência (Ministério da Saúde, 1986).

As plenárias da VIII CNS contaram com a participação efetiva de quase todas as instituições que atuavam no setor, assim como das instituições representativas da sociedade civil, dos grupos profissionais e dos partidos políticos. O setor privado não quis participar, alegando que se tratava de um "jogo de cartas marcadas".[32]

---

reformulação do sistema de saúde ainda não havia sido debatido o suficiente pela sociedade brasileira e que qualquer mudança no sistema de saúde não podia ser feita simplesmente por uma lei. Tinha que haver uma mudança, a partir do instante em que existisse uma consciência nacional tão profunda, tão séria, que se transformasse em desejo político, num desejo político irreversível, eu diria quase que suprapartidário, que levasse à noção de que o sistema de saúde brasileiro tem que ser mudado. Quando se teve esta compreensão, chegou-se a uma consciência de que tinha que ser convocada uma Conferência Nacional de Saúde, que permitisse a ampliação, a nível nacional, de todo o debate que, durante o ano de 1985, aconteceu nas capitais e em alguns setores da sociedade brasileira. Então, essa Conferência Nacional de Saúde não podia ser igual às outras sete que a antecederam. Precisava ter uma natureza e um caráter absolutamente distintos, devia representar quase que um apelo à sociedade brasileira para que esta apresentasse suas críticas ao sistema existente, a partir do seu desejo, a partir da sua cultura. (...) Como recuperar, num certo instante, a cultura nacional, a experiência acumulada por aquelas instituições que trabalharam sério, por aqueles que têm algo a dizer, que podem nos alertar sobre o que não funciona e o que não vale a pena tentar? É para isto que foi convocada esta Conferência. Portanto, ela não podia ser uma reunião de funcionários, um encontro de empresários, simplesmente" (Palestra de Sérgio Arouca In: Ministério da Saúde, 1986:38-39).

[31] Segundo Carlos Santana: "Com o governo de transição, nós vínhamos de uma seqüência, durante décadas de reuniões, de seminários, de simpósios, que culminaram em documentos decisivos, que se transformaram no programa de Governo da Nova República e no programa dos cem primeiros dias do Governo Tancredo Neves, da Copag, que indicavam nitidamente ações governamentais na direção do sistema único, sob comando único. No momento em que essas ações iam ser implementadas formaram-se as equipes de governos e, nas equipes formadas, uma parte de todos esses elementos que compuseram esses documentos foi para o Ministério da Previdência, para o Inamps; outra parte foi para o Ministério da Saúde. Esta circunstância gerou um impasse institucional e reabriu uma discussão que parecia ultrapassada e vencida, mas é exatamente na raiz desta circunstância que nasceu a 8° Conferência Nacional de Saúde, porque então valorizaram-se as pessoas mais do que as instituições. Exatamente porque o relacionamento pessoal e as pessoas que estavam ocupando as posições foram consideradas mais importantes do que o ordenamento institucional, surgiu uma nova questão, de que a discussão da estrutura e do sistema de saúde não estava suficientemente debatida, especialmente porque não debatida pelos usuários do sistema, por organizações como a CUT, a Conclat, a Contag, a CNTI e outras que poderiam e deveriam participar do debate" (Palestra de Carlos Santana In: Ministério da Saúde, 1986:162-163).

[32] Em carta subscrita pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde, Associação Brasileira de Hospitais, Sindicato dos Hospitais do Estado de São Paulo, Federação Brasileira de Hospitais, Associação Brasileira de Medicina de Grupo e Associação de Hospitais do Estado de São Paulo, os setores privados buscaram "denunciar veementemente à nação brasileira as manobras de certos setores

De acordo com Levcovitz (1997:86), a VIII Conferência buscava, dentre outros objetivos, para o Ministério da Saúde, consolidar o longo processo de afirmação do corpo doutrinário de proposições para reforma do sistema e legitimá-lo frente à ANC. De fato, esse propósito foi destacado por diversas lideranças do Movimento Sanitarista entrincheiradas no Ministério da Saúde. Esse foi o sentido da defesa da "via legislativa" feita pelo deputado Carlos Santana, ex-ministro da Saúde (1985).[33] Eleutério Rodrigues Neto, dirigente do Ministério da Saúde, também insistiu neste ponto.[34]

Em posição desconfortável, o então presidente do Inamps, Hésio Cordeiro, ressaltou a importância da manutenção da "unidade do movimento"[35] e defendeu a

governamentais visando à implantação de Política Nacional de Saúde, completamente divorciada e dissociada da realidade brasileira" (Setor privado abandona a VIII Conferência de Saúde; *Folha de S.Paulo*, 15/3/1986). Para Chafic Wady Farhat, vice-presidente do Sindicato dos Hospitais do Estado de São Paulo e diretor da Associação dos Hospitais do Estado de São Paulo, a conferência era "um jogo de cartas marcadas. Já tínhamos certeza de que a tese da estatização seria aprovada pelos 'esquerdinhas' que hoje mandam no Ministério da Saúde e da Previdência Social". (SETOR privado mantém encontro; *Folha de S.Paulo*, 22/3/1986). Em agosto de 1986, os setores privados realizaram, em São Paulo, o 1° Congresso Nacional de Saúde das Entidades Não-Governamentais. O objetivo do encontro era elaborar uma proposta de política nacional de saúde para contrapor-se ao relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde: "Quando você recebe um ataque tem que contra-atacar. Chegou a hora neste país da iniciativa privada falar e não ter vergonha de falar em lucro", afirmou o vice-presidente do Sindicato dos Hospitais do Estado de São Paulo, Chafic Farhat ao anunciar a realização do congresso (Medicina privada faz Congresso contra a estatização. *Folha de S.Paulo*, 6/8/1986).

[33] Veja-se por exemplo, a seguinte passagem da fala do ex-ministro Carlos Santana (Ministério da Saúde, 1986:329): "Esta VIII Conferência foi convocada para ser uma pré-Constituinte da Saúde. É aqui, na abrangência deste amplo foro de debates, que serão caldeadas as matérias que deverão ser conduzidas à Assembléia Nacional Constituinte, como resultante da vontade de todos os profissionais de saúde e de todos os segmentos da sociedade que, ao longo de 17 pré-Conferências e mais desta Conferência Nacional, estão debatendo amplamente todas essas questões e esses temas. (...) A ANC deverá preparar uma nova Constituição. É indispensável, então, que possamos definir, durante os trabalhos de hoje e de amanhã, que matérias devem ser inseridas na Constituição e quais aquelas outras que serão matérias de legislação ordinária e de legislação especial. (...) É de boa regra, e aconselho a todos que ao mesmo tempo em que possam definir a matéria constitucional propriamente, isto é, o que os senhores acham que se deve inserir no texto constitucional, também trabalhem na elaboração dos projetos de lei que deverão regulamentar e definir e o desdobramento desse próprio texto constitucional".

[34] Rodrigues Neto (1987:259) realçou esse ponto nos seguintes termos: "Os próximos pleitos eleitorais deste ano podem ser mais definidores deste processo, quando darão o perfil social e político do novo Congresso-Constituinte e, por conseguinte, do pensamento majoritário que estará representado na nova Constituinte e nas reformas daí a advir. Assim, a própria abrangência do 'direito à saúde' está por ser conquistado e inserido no texto constitucional, não como condição, mas como resultado da luta política pela democratização do setor e como respaldo para as reformas institucionais necessárias. No entanto, mais que um elenco de enunciados estático, seria de desejar que estivesse assegurada aí a continuidade do processo de ampliação permanente desses direitos como algo consoante com o próprio aperfeiçoamento democrático e com o desenvolvimento democrático e com o desenvolvimento econômico, através do reconhecimento da participação popular na formulação, gestão e controle da política nacional de saúde".

[35] Segundo Cordeiro (1986:145): "A Reforma Sanitária vai exigir um grau de unidade, um grau de trabalho conjunto, um grau de compromisso conjunto, que foi soldado na luta política anterior, e não é o momento e nem é adequado que se desfaça agora. É preciso que todos os segmentos progressistas no campo da saúde, independente dos seus recortes ideológicos, independente das suas opções políticas, todas elas respeitáveis, consolidem, construam e toquem adiante aquele projeto que soldou, que solidificou as lutas na oposição. É

"via administrativa" adotada pelo MPAS, enaltecendo as transformações, em curso desde 1985, no rumo da descentralização do sistema de saúde com base no aprofundamento do Programa AIS.[36] Outro ponto defendido por Cordeiro era a necessidade de, antes de unificar, ampliar a eficiência gerencial do setor público.[37]

A "via administrativa" preconizada pelo MPAS foi duramente criticada pelas lideranças do Ministério da Saúde. Ao debater a palestra de Hésio Cordeiro, o ex-ministro da saúde, Carlos Santana, criticou duramente o Programa AIS e a estratégia do MPAS, para quem as AIS "não eram da Nova República" e "não vieram com os novos tempos." Elas representavam apenas uma "estratégia racionalizadora de um esquema que era infernalmente, esquizofrenicamente

---

preciso que tanto aqueles que hoje se situam no âmbito da administração pública, portanto como aqueles companheiros e companheiras que por opção política são oposição a esse mesmo governo, encontremos juntos os denominadores comuns, como [João] Yunes apontava, o que há de consenso e o que há de dissenso, quais as estratégias mais viáveis e as estratégias que devem ser consolidadas, no sentido de tornar uma realidade daquela que já no documento do CEBs, em 1976, ou 1978, se apontava como a necessidade da construção de um sistema unificado e que foi matizado, foi aperfeiçoado, foi levado adiante com propostas mais recentes, propostas, no meu entender, mais abrangentes, oriundas do documento da Abrasco, por exemplo, pela Reforma Sanitária, oriundas dos trabalhos de Cristina Possas, oriundas e presentes na intervenção de Sérgio Arouca, na palestra de abertura".

[36] Segundo o então presidente do Inamps, essas mudanças representavam o "embrião do sistema unificado": "As Ações Integradas já estão deixando de ser relação de compra e venda de serviços, desde outubro de 1985, desde o momento em que, por uma decisão da Ciplan, compartilhada pelos três Ministérios, compartilhada pelo Conass, com o apoio das secretarias de Saúde, com o apoio decisivo do Inamps, com o apoio substantivo das superintendências regionais do Inamps, se passou a desenvolver uma programação e uma decisão orçamentária conjuntas, que definem pela primeira vez na história da Saúde do país um orçamento de saúde definido em bases estaduais e que permite que o relacionamento, realmente, deixe de ser de compra e venda de serviços, como já deixou de ser, porque definimos, em primeiro lugar, um novo modelo de convênio – não foi o Inamps que definiu, foi a Ciplan que definiu – com a participação dos três ministérios. Definimos um novo modelo de convênio, onde superamos o anterior, no qual só se mencionavam, como fonte de recursos, as fontes do Inamps. Hoje não, hoje são partes integrantes do documento das Ações Integradas, do novo convênio que marca essa mutação no conceito de Ações Integradas, que define o que a Secretaria de Saúde entra, como entra, para que entra. Com que o Ministério da Saúde entra, para onde, em que serviços, em que setores, com o que a Previdência Social através do Inamps participa, com que o MEC através dos hospitais universitários participa; ou seja, pela primeira vez na história das políticas de saúde do País nós temos, num momento dado, a visão do orçamento de saúde de cada estado. E isso significa o embrião, a base para a construção desse sistema unificado que tem um assentamento real na realidade sanitária de cada estado, de cada situação específica do país. Isso significa a possibilidade, pela primeira vez na história do país e das políticas de saúde, da constituição de um Fundo Estadual de Saúde que não seja gerido pelo caixa único dos estados, onde muitas vezes os recursos (em algumas situações nós detectamos isto) são destinados para outros fins que não os fins de prestação dos cuidados de saúde, o que compromete a destinação do recurso público" (Cordeiro, 1986:147).

[37] De acordo com Cordeiro (1986:148): "Minha gente, a fraude não está só no Inamps, a fraude também está em todo lugar, a fraude também está nas Ações Integradas em muitas situações. E pensarmos esse aprimoramento, esse desdobramento que já existe, que já é realidade, que tem que ser dito aqui com todas as palavras, significa, também, termos um compromisso, que é o compromisso dos profissionais de saúde, que não é só compromisso de governo, não é sequer o compromisso de uma administração eventual, certamente, passageira, como soem ser todas as administrações democráticas. É preciso que todos nós e a VIII Conferência Nacional de Saúde demarquemos um nítido compromisso com a luta pela eficiência do setor público".

setorizado e louco". Para o ex-ministro, o papel da VIII CNS era deixar claro que não bastava transformar as AIS num plano de governo, pois, na verdade, elas representavam um mecanismo temporário (Ministério da Saúde, 1986:162).[38]

Como esperado, as propostas aprovadas na VIII Conferência ratificam a alternativa defendida pelo Ministério da Saúde. O documento final apresentado para aprovação em plenária consolidou as discussões havidas durante três dias, nos 135 grupos de trabalho (38 de delegados e 97 de participantes), nos quais foram discutidos três "grandes temas": Saúde como Direito, Reformulação do Sistema Nacional de Saúde e Financiamento Setorial.[39]

Pretende-se a seguir destacar alguns pontos referentes aos grandes temas, acompanhando o texto conclusivo da VIII Conferência.

Com relação ao tema "Saúde como Direito", destacam-se três pontos:

[38] A mesma perspectiva crítica em relação à estratégia do MPAS defendida por Cordeiro foi reafirmada por Cristina Possas: "A baixa capacidade resolutiva dos serviços estaduais e municipais de saúde e os problemas relacionados às dificuldades de integração das instituições públicas a nível local, agravados pelas pressões dos interesses privados e a ausência de canais efetivos de participação da população na gestão do sistema, criaram obstáculos concretos que hoje põem em xeque a própria viabilidade das AIS como estratégia de transição. A isto se acrescenta clara limitação financeira. Mesmo com toda a expansão verificada em 1985, as AIS atingiram menos de 10% do orçamento destinado à assistência médica previdenciária naquele ano (...) As conquistas propiciadas pelas AIS, conferindo maior racionalidade à atuação do setor público através de convênios entre a Previdência Social e as secretarias estaduais e municipais, que se constituíram em espaço efetivo para a participação de setores comprometidos com a democratização da saúde no país, são ainda muito tímidas quando se consideram as já referidas exigências colocadas pelo quadro de morbidade e mortalidade da população. Neste sentido, é importante considerar que as AIS mantiveram intacta a dicotomia entre a assistência médica individual e curativa e a Saúde Pública; e, o que é pior, reforçaram ainda mais este fosso, ao manterem o Ministério da Saúde e a Saúde Pública à margem do Programa, incentivando as ações curativas de alcance individual. E mais, reproduziram na rede pública as relações distorcidas de estímulo à produtividade estabelecida com a rede privada. Este estímulo se deu através do pagamento por produção, que acabou gerando distorções na política de recursos humanos adotada, favorecendo as categorias envolvidas diretamente na produção de serviços em detrimento das demais categorias. Outro aspecto relativo à inadequação da política de recursos humanos nas AIS é que a justaposição de instituições distintas acabou colocando em confrontos, sem reavê-las, a disparidade de política salarial existente entre elas, gerando com isto grande insatisfação. Quando muito, pode-se afirmar que as Ações Integradas de Assistência Médica – e não de Saúde – representam um passo importante para integração das instituições do setor público a nível ambulatorial, ampliando, a partir de convênios estabelecidos, a participação dos estados e dos municípios. Contudo, ainda com relação à assistência médica, há muito por ser feito, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de referência e contra-referência com a rede hospitalar e os serviços complementares, o que passa necessariamente por uma redefinição do atual padrão de relacionamento do setor público com o setor privado, mediado pela Previdência Social. Quanto à integração das ações de Saúde, é difícil imaginá-la nas condições institucionais e financeiras atuais. Ela só poderá ser viabilizada através de ampla Reforma Sanitária, definida a partir do debate que se fará durante a Constituinte e sobretudo na legislação ordinária subseqüente, o que permitirá a definição de Sistema Único – e não simplesmente Unificado – de Saúde em âmbito nacional" (Possas, 1986:245-247).

[39] Além disso, foi abordado um conjunto de temas específicos, tais como política de sangue, política de equipamentos, política de medicamentos, controle das grandes endemias, saúde da mulher e da criança, saúde do trabalhador etc.

— O primeiro dizia respeito à adoção de um conceito amplo de saúde, que envolvesse aspectos relacionados às condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde.

— O segundo era a afirmação da noção de saúde como um direito de cidadania resultante da conquista social. Segundo o Relatório: "Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade".

— O terceiro era a reafirmação da via legislativa e constitucional para assegurar o direito à saúde de forma universal. Para alcançar esse objetivo, seria imprescindível, dentre outros aspectos, "garantir uma Assembléia Nacional Constituinte livre, soberana, democrática, popular e exclusiva". Em outra passagem, o Relatório final sublinha a "necessidade de que se intensifique o movimento e mobilização popular para garantir que a Constituinte inclua a saúde entre as questões que merecerão atenção prioritária". Com esse objetivo, a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, deveria ser "deflagrada uma campanha nacional em defesa do direito universal à saúde, contra a mercantilização da medicina e pela melhoria dos serviços públicos, para que se inscrevam na futura Constituição: a caracterização da saúde de cada indivíduo como de interesse coletivo, como dever do Estado, a ser contemplado de forma prioritária por parte das políticas sociais; a garantia da extensão do direito à saúde e do acesso igualitário a ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, em todos os níveis, a todos os habitantes do território nacional; a caracterização dos serviços de saúde como públicos e essenciais".

Com relação ao tema "Reformulação do Sistema Nacional de Saúde", destacaram-se sete pontos:

— O primeiro era que a reestruturação do Sistema Nacional de Saúde deveria resultar na criação de um Sistema Único de Saúde que representasse a construção de um novo arcabouço institucional "separando totalmente saúde de previdência, através de uma ampla Reforma Sanitária".

— O segundo referia-se aos princípios que deveriam orientar a construção do novo Sistema Nacional de Saúde, no qual foram reafirmadas as principais bandeiras do Movimento Sanitarista.[40]

---

[40] Com relação às "organização dos serviços", foram reafirmados os seguintes princípios: "descentralização na gestão; integralização das ações, superando a dicotomia preventivo versus curativo; unidade na condução das políticas setoriais; regionalização e hierarquização das unidades prestadoras de serviços; participação da população, através de suas entidades representativas, na formulação da política, no planejamento, na gestão, na execução e na avaliação das ações de saúde; fortalecimento do papel do município". O relatório também detalha os princípios relacionados às "condições de acesso e qualidade", com destaque para a

— O terceiro abordava a questão da "unicidade de comando". A VIII Conferência ratificou a alternativa defendida pelo Ministério da Saúde, segundo a qual, no nível federal, o novo sistema "deve ser coordenado por um único Ministério, especialmente concebido para esse fim". O relatório avançou na proposição de que, para viabilizar esse objetivo, "o poder executivo deve encaminhar, a curto prazo, mensagem ao Congresso, garantindo-se, entretanto, que a reformulação proposta seja prévia e amplamente debatida por todos os setores da sociedade civil". Ainda segundo o documento, "a unicidade de comando deve ser reproduzida nos níveis estadual e municipal".

— O quarto dizia respeito à definição das atribuições de cada nível do governo, fundamentadas no caráter federativo da República, no sentido de romper com a centralização na esfera federal, reforçando o poder político, administrativo e financeiro dos estados e municípios. Dessa perspectiva, o Relatório detalhou as atribuições que cada nível de governo deveria ter no SUS. A "diretriz básica" era que o município teria a seu cargo, "como responsabilidade mínima, a gestão dos serviços básicos de saúde". Os municípios de grande porte deveriam assumir a "a gestão integral do Sistema Municipal de Saúde". Nos municípios que não estivessem em condições imediatas para assumir a gestão do sistema municipal, ela seria "realizada conjuntamente pelo município e secretaria estadual de saúde da unidade federada".

— O quinto tratava das Ações Integradas de Saúde (AIS), que deveriam "ser reformuladas de imediato, possibilitando o amplo e eficaz controle da sociedade organizada em suas atuais instâncias de coordenação (CIS, CRIS, CLIS e CIMS)". Entretanto, advertia o documento, "em nenhum momento a existência das AIS deverá ser utilizada como justificativa para protelar a implantação do Sistema Único de Saúde".

— O sexto referia-se à recomendação de constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, bem como de formação de conselhos de saúde em níveis local, municipal, regional e estadual, compostos de representantes eleitos pela comunidade (usuários e prestadores de serviço), que permitissem a participação plena da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos programas de saúde.

— O sétimo contemplava um conjunto de recomendações voltadas para a ampliação do controle do Poder Público sobre o setor privado prestador de serviços. Segundo o documento, o principal objetivo a ser alcançado era o Sistema Único de Saúde, com "expansão e fortalecimento do setor estatal em níveis federal, estadual e municipal, tendo como meta uma progressiva estatização do setor". Nesse sentido, os prestadores de serviços privados

---

"universalização da cobertura populacional" e da "eqüidade ao acesso". Entre outros temas, o relatório também detalha aspectos relacionados à política de recursos humanos.

"passarão a ser controlados" sendo, ainda, "coibidos os lucros abusivos". O setor privado deveria estar "subordinado ao papel diretivo da ação estatal nesse setor, garantindo o controle dos usuários através dos seus segmentos organizados" Para garantir a prestação de serviços à população, deveria ser considerada "a possibilidade de expropriação dos estabelecimentos privados nos casos de inobservância das normas estabelecidas pelo setor público". O documento defendia a "implantação imediata" de um novo relacionamento entre o setor público e o setor privado, nos seguintes moldes: a) para os estabelecimentos privados que já se relacionava com o Inamps, o documento preconizava o estabelecimento um "novo contrato-padrão regido pelos princípios do direito público, passando o serviço privado a ser concessionário do Serviço Público; b) os novos contratos deveriam prever a "intervenção governamental", que poderia chegar à "expropriação, sempre que caracterizada a existência de fraude ou conduta dolosa". Tratava-se, por conseguinte, "de aplicar no campo de saúde instrumentos de proteção da sociedade similares àqueles já adotados nas relações do governo com outros setores. Os incentivos concedidos à chamada medicina de grupo deverão ser revistos".

Finalmente, com relação ao tema "Financiamento do Setor", as propostas aprovadas na VIII Conferência compreendiam cinco aspectos centrais:

— O primeiro era relacionado aos recursos do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS), que deveriam ser gradativamente retirados do financiamento da saúde e passarem financiar, exclusivamente, a Previdência Social. Dessa forma, o orçamento da Previdência deveria "ser administrado pelos trabalhadores e utilizado somente para a concessão de benefícios e aposentadorias igualitárias para trabalhadores rurais urbanos".

— O segundo referia-se à instituição de um "orçamento social" integralizado pelo conjunto das fontes de financiamento das políticas sociais federais à disposição dos "diversos Ministérios e aos distintos fundos sociais". Segundo a proposta, esse "orçamento social" unificado seria "repartido por setor, cabendo ao de saúde uma parcela de recursos que constituirão o Fundo Único Federal de Saúde". Em nível estadual e municipal seriam formados Fundos Únicos de Saúde "de maneira análoga". Tais Fundos de Saúde (federal, estaduais e municipais) "serão geridos conjuntamente com a participação colegiada de órgãos públicos e da sociedade organizada".

— O terceiro dizia respeito à defesa da vinculação orçamentária de recursos para a saúde, pela prefixação de percentual mínimo sobre as receitas públicas.

— O quarto era a reivindicação por "uma ampla e profunda reforma tributária" que ampliasse a capacidade financeira de estados e municípios, base da descentralização prevista no SUS.[41]

— Finalmente, o relatório final ressalta a necessidade de se estabelecerem parâmetros que assegurassem maior eqüidade social na distribuição dos recursos financeiros. Desse modo, além do contingente populacional de cada região e de sua arrecadação fiscal, essa distribuição deveria também considerar as condições de vida e de saúde da região "promovendo, assim, uma distribuição mais justa dos recursos".

Muitos autores avaliam de forma positiva os resultados da VIII Conferência. Madel Luz ressalta a democratização, a obtenção de consensos e a recomposição da unidade na luta pela Reforma Sanitária, como alguns dos pontos altos do evento.[42]

A reconstrução da unidade foi ressaltada por Levcovitz (1997), como um dos aspectos positivos da VIII Conferência.[43] Outro resultado positivo seria o avanço no sentido de subsidiar os trabalhos da ANC, reforçando a estratégia defendida pelo Ministério da Saúde.[44] De fato, como se verá adiante, o cerne das

---

[41] De acordo com o documento: "A descentralização, um dos princípios propostos para a reorganização do sistema de saúde, só se concretizará mediante uma reforma tributária que: elimine a atual regressividade das formas de financiamento da política de saúde; estabeleça fontes estáveis de receita para que os programas de atenção à saúde não fiquem comprometidos nas conjunturas recessivas; garanta maiores recursos aos estados e municípios para que estes desenvolvam seus programas; assegure ao governo federal a capacidade de reduzir as desigualdades regionais; elimine as deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas relativas ao gasto com assistência à saúde e à alimentação; reveja critérios de dedução do imposto de renda das pessoas físicas com o pagamento dos serviços de saúde; crie instrumentos de taxação de bens de consumo nocivos à saúde como fonte adicional de receita para o setor; acrescente como fontes adicionais a taxação de indústrias poluentes, empresas de desmatamento e jogos de azar; elimine a isenção de tributação sobre os ganhos totais de categorias 'privilegiadas' (militares, magistrados e parlamentares); destine obrigatoriamente para os Fundos de Saúde um percentual fixo sobre os seguros obrigatórios de veículos; tribute as empresas proporcionalmente ao número de acidentes de trabalho, como mecanismo financeiro coercitivo de estímulo à sua prevenção" (Cf. Ministério da Saúde 1986: 381-390).

[42] Nas palavras de Madel Luz : "A própria realização da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 deve ser considerada um momento de avanço histórico da política de saúde no sentido da democratização. A discussão de setores sociais até então marginalizados da elaboração e tomada de decisões na política de saúde (...) e o enorme congraçamento – ou mesmo confronto – de opiniões em presença exprimem esse avanço. (...) A busca do consenso em torno de um projeto maior, o da Reforma Sanitária, conseguiu superar os conflitos e discordâncias mais tradicionais da área de saúde" (1994, apud Levcovitz, 1997:86).

[43] De acordo com o autor: "Certamente o clima de euforia criado pela intensa e inédita participação democrática na Conferência contribuíam, de forma efetiva, para a reconstrução da referida unidade, em torno dos principais pontos estratégicos do projeto reformista". O Relatório final "atendeu às expectativas do Ministério da Saúde, ao propor a unificação dos órgãos federais de saúde, e simultaneamente do MPAS, ao exigir que essa reformulação organizacional fosse procedida por ampla discussão dos setores interessados da sociedade". Além de refletir a "plena maturidade político-ideológica do projeto de reforma setorial", a VIII Conferência "habilitou as agências públicas responsáveis pela condução da política nacional de saúde a, finalmente, empreender os enfrentamentos necessários na esfera político-institucional" (Levcovitz, 1997:86).

[44] Este ponto é destacado por Rodrigues Neto (1997): "Embora a VIII Conferência não tenha feito propostas específicas de textos para a nova Constituição, definiu o quadro de referência que passaria a informar, a partir

propostas de reorganização do Sistema Nacional da Saúde aprovadas na VIII Conferência foi incorporado pela Constituição de 1988.

4.1.2 – A COMISSÃO NACIONAL DA REFORMA SANITÁRIA (CNRS)

O segundo movimento tático relevante para a viabilização da estratégia de reforma pela "via parlamentar" foi a criação da Comissão Nacional de Reforma Sanitária (CNRS). A VIII Conferência aprovou a proposta da instituição do "Grupo Executivo da Reforma Sanitária", posteriormente denominado de CNRS, com o objetivo de aprofundar as teses debatidas e temas específicos, como forma de subsidiar a ANC e criar as bases para uma Reforma Sanitária Nacional.

A CNRS, fórum de transição entre a VIII CNS e a ANC, foi instituída em agosto de 1986 por Portaria Interministerial (Ministério da Saúde, da Previdência Social e da Educação). Instalada oficialmente em setembro de 1986, a CNRS teve fixado um prazo de 180 dias para que apresentasse uma proposta de reestruturação do sistema nacional de saúde a ser submetida à Assembléia Constituinte.[45]

Em março de 1987, a Comissão concluiu seus trabalhos, que resultaram em duas propostas. A primeira, intitulada "Proposta para o Componente Saúde da nova Constituição Brasileira" era um anteprojeto de Lei Constitucional para o setor da saúde que refletia o núcleo do pensamento reformista formulado pelo Movimento Sanitarista e atualizado pela VIII Conferência. Esse anteprojeto foi a base do processo de tramitação da Reforma Sanitária na ANC e seu cerne foi inscrito na Carta de 1988 (Ministério da Saúde, 1987, Documentos II).

A segunda, denominada "Proposta de Conteúdo para a Nova Lei do Sistema Nacional de Saúde", apresenta anteprojeto de Lei Constitucional Complementar. Essas propostas basearam-se em um conjunto de estudos elaborados por grupos temáticos (Ministério da Saúde, 1987, Documentos III).

4.2. – A ESTRATÉGIA DO MPAS

A "via administrativa" empreendida pelo MPAS orientou-se por dois movimentos táticos principais. O primeiro foi o reforço do Programa Ações Integradas de Saúde (AIS), no biênio 1985-1986. O segundo foi a superação do Programa AIS pela instituição do Programa de Desenvolvimento de Sistemas

---

de então, o conjunto de sugestões e reivindicações que o Movimento Sanitarista passaria a fazer junto ao processo constituinte."

[45] A CNRS era coordenada pelo secretário geral do Ministério da Saúde e integrada por representantes ministeriais (Saúde, Previdência, Trabalho, Educação, Planejamento, Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Urbano), do Conass, das secretarias municipais de saúde, do Congresso Nacional, das centrais sindicais (Contag, CGT e CUT), das centrais patronais (CNI, CNC, CNA) e outras entidades civis. Uma novidade foi a participação de representantes dos prestadores privados dos serviços de saúde (Confederação das Misericórdias do Brasil,CMB; e Federação Brasileira de Hospitais, FBH).

Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados (Suds), instituído em meados de 1987.

Como veremos, o Suds representou uma transformação estrutural da gestão da política federal de saúde na perspectiva apontada pelo SUS, que neste momento encontrava-se em gestação na ANC. O desenvolvimento do Suds em 1987 e 1988 tornou praticamente irreversível o caminho de volta e, nesse sentido, pavimentou o caminho do SUS. A vitória desse modelo pela via legislativa e constitucional convergiu com os avanços que já vinham sendo trilhados pela via administrativa.

4.2.1 – O REFORÇO DO PROGRAMA AIS

O reforço do Programa AIS no biênio 1985-1986 foi o primeiro movimento tático empreendido pelo MPAS. Nesse sentido, o Programa AIS constituiu-se no eixo da estratégia de transformação implementada pelos ministros Waldir Pires e Raphael de Almeida Magalhães.

No documento "A previdência é viável", elaborado na gestão de Waldir Pires, foi explicitado que "a estratégia governamental de reorientação do setor", definida em meados de 1984 com base num embrião das AIS, "foi retomada e referenciada no início desta Gestão, tornando-se um dos elementos direcionadores da atual estratégia de condução da Política de Assistência Médica Previdenciária" (MPAS, 1986a:44-45).

Na gestão de Raphael de Almeida Magalhães, essa estratégia foi revigorada. Em artigo publicado na imprensa, no final de 1986, o ministro reafirmava a importância dessa opção pela reforma "por baixo", via expansão das AIS.[46] A importância estratégica das AIS também transparece no relatório final do

---

[46] Em suas palavras:"Aprendemos a importância da ponta da linha representada pelos órgãos estaduais e municipais envolvidos na prestação direta dos serviços e a representação dos usuários, marcada por organismos da sociedade civil que, de certo, darão o tom do quanto precisamos caminhar para a consecução do nosso alvo maior: a saúde reconhecida e praticada como direito inalienável do cidadão, cabendo ao Estado assegurá-la. Esta participação terminal nos evoca o caminho da descentralização, seja sob o prisma administrativo da própria prestação de serviços, seja sob o da insubstituível participação da população no acompanhamento e avaliação dos serviços que lhes são ofertados. Consoante com as preocupações antes enunciadas, as Ações Integradas de Saúde sintetizaram bem o que integração interinstitucional, a universalização da cobertura assistencial, a igualização do atendimento, a descentralização e a criação de canais, através dos quais a população exerça o seu direito de opinar e intervir sobre o funcionamento dos serviços" (Magalhães, Raphael de Almeida. Democratização dos serviços de saúde; *Jornal do Brasil*, 3/11/1986).

Após discorrer sobre as origens das AIS e seus limites nos estertores do autoritarismo, o ministro destacou que: "A partir do governo da Nova República, as AIS começaram a ser reconstruídas, como concepção e instrumento de intervenção" (...) "Elas não se esgotam na proposta de racionalização de serviços, tampouco são apenas um processo em si de viabilização progressiva de uma estrutura de saúde regionalizada, muito menos são um mero instrumento de repasse de recursos financeiros da Previdência e de outras instituições aos estados e municípios. As AIS foram erigidas à condição de estratégia setorial comum, e mostraram as suas potencialidades tanto na mobilização de forças políticas articuladas e poderosas, quanto na reestruturação do

Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT/RPS), já mencionado. Segundo o documento, a reorganização das ações de assistência médico-hospitalar e as de proteção e promoção da saúde dever-se-iam dar pela "conformação de um Sistema Único de Saúde (SUS), com comando único em cada esfera de governo". De acordo com o documento, "as AIS devem ser vistas como estratégia de transição para o SUS" (MPAS, 1986b: 26-27).

Em termos objetivos, essa prioridade era percebida pela expansão dos municípios que aderiram ao programa. Entre 1984 e 1985, o número de municípios que assinaram os Termos de Adesão ao Convênio AIS passou de 132 para 644. No final de 1985, sua área de cobertura atingia "cerca de 67% da população brasileira ou cerca de 91 milhões de pessoas" (MPAS, 1986a:45).

No final de 1986, cerca de 2.500 municípios haviam aderido, "estando as AIS formalmente implantadas em todos os municípios do Rio de Janeiro e do Paraná e no Distrito Federal, e em parcela grandemente expressiva (mais de 80%) em Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo" (Magalhães, Raphael de A. Democratização dos serviços de saúde; *Jornal do Brasil*, 3/11/1986).

Esse avanço também se refletia no aumento da participação relativa do programa (recursos transferidos para as secretarias estaduais e municipais de saúde) no total das despesas do Inamps: de 6,2%, em 1984, para 11,8%, em 1986 (Noronha & Levcovitz, 1994:85).

A expansão do Programa AIS funcionou como uma cunha, abrindo brechas para a transição rumo ao SUS. É particularmente importante sua contribuição na instituição e no aperfeiçoamento de instrumentos de gestão compartilhada entre os três níveis de governo, na perspectiva da descentralização.

Uma série de inovações no planejamento, na gestão e na programação orçamentária e financeira colegiada foi implantada e pactuada entre os entes federativos, com destaque para a "Programação Orçamentária Integrada" (POI) e as "Comissões Institucionais" – as Comissões Interinstitucionais de Saúde (no nível estadual); as Comissões Regionais Interinstitucionais de Saúde (no nível estadual) e as Comissões Interinstitucionais Municipais de Saúde (no nível municipal).[47]

---

setor público como prestador de serviços de saúde. Concebidas de modo diferente, creio que as AIS representam uma estratégia importante para a Reforma Sanitária do país. Cabe o nosso desempenho em aperfeiçoá-las e aprofundá-las" (Idem).

[47] A importância do Programa AIS, como eixo da estratégia de reforma implementada pelo MPAS, foi sintetizada por Levcovitz (1997) nos seguintes termos: "No biênio 1985-1986, as AIS são retomadas pelo Inamps como eixo organizador de sua intervenção na transformação do sistema de saúde, agora não mais como discurso, mas como política efetivamente em implantação". A expansão dos municípios incorporados e o aumento de recursos aplicados suportam a afirmação de que "as AIS ganham, neste biênio, expressão enquanto política nacional, cumprindo uma função essencial na desmistificação da sempre reiterada

Para aperfeiçoar o Programa AIS, a partir de 1986 o MPAS tenta implementar um conjunto de diretrizes (Portaria n. 3.864, de 10/10/1986) alterando a política do Inamps com relação aos prestadores de serviço (públicos e privados). Mais especificamente, o MPAS pretendia priorizar o atendimento ambulatorial em detrimento do hospitalar e fortalecer o relacionamento do Inamps com os prestadores públicos (federais, estaduais e municipais) e com os filantrópicos.

Nesta perspectiva, a contratação dos serviços hospitalares seguiria uma escala de prioridades: a rede própria (os hospitais próprios do Inamps), seguida pela ocupação dos demais hospitais públicos (estaduais e municipais), dos universitários e dos filantrópicos ("privados não-lucrativos") e, em último lugar, seria acionada a rede hospitalar "privada lucrativa" (Nepp, 1990:212).

Essa revisão previa a utilização plena da capacidade instalada dos órgãos governamentais e das entidades filantrópicas, além da integração programática e de recursos entre as instituições de saúde em níveis federal, estadual e municipal.

A concretização desses objetivos implicava adotar um conjunto de ações, sintetizadas a seguir:

Fortalecimento e Recuperação do Setor Público

Essa linha de ação teve dois componentes principais. De um lado, a celebração dos Convênios AIS com prefeituras e a conseqüente ampliação dos recursos do MPAS/Inamps transferidos para a reforma e a ampliação da rede de serviços dos governos municipais e estaduais. De outro, a recuperação da rede de unidades de atendimentos próprios do Inamps (hospitais e Postos de Assistência Médica, PAM) que se encontrava ociosa e sucateada. Apenas em 1985, entraram em funcionamento mais de 800 leitos de hospitais próprios que estavam desativados e cresceu cerca de 20% o atendimento nos postos de assistência médica (MPAS, 1986a:46).

Escolha dos Parceiros Estratégicos

O MPAS elegeu os hospitais universitários de ensino e as entidades filantrópicas ("privados não lucrativos") como "parceiros estratégicos" para a implementação das AIS. Os hospitais universitários, que dispunham de serviços especializados, de maior custo e complexidade, universalizaram o atendimento para os pacientes não-universitários.

---

incapacidade técnico-gerencial das Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Secretarias Municipais de Saúde (SMS)". Mais do que isso, "as AIS expandiram a infra-estrutura da rede física de cuidados básicos de saúde, essencial ao posterior desenvolvimento da universalização, e deram grandes impulsos políticos aos níveis subnacionais de governo, que reaparecem em cena como atores fundamentais na construção de um sistema de saúde descentralizado. Decorridos mais de dez anos desses fatos, é avaliação incontestável que as AIS cumpriram um papel fundamental no fortalecimento dos órgãos públicos, essencialmente pelo inédito aporte de recursos do Inamps para unidades estaduais e municipais e pela introdução do conceito de rede integrada e hierarquizada de serviços no conjunto de preocupações dos dirigentes e quadros técnico-profissionais das SES e SMS", conclui o autor" (Levcovitz, 1997:78).

Com o objetivo de ampliar a aproximação com esses parceiros, o MPAS aprovou uma nova minuta-padrão de convênio com entidades filantrópicas e hospitais universitários[48] que embutia incentivos financeiros e novas modalidades de remuneração de serviços a esses atores, em troca de um papel estratégico mais expressivo na universalização do atendimento e da implantação da rede regionalizada e hierarquizada de serviços pretendidos pela AIS.[49]

Em 1987, foram celebrados convênios com mais de mil hospitais filantrópicos em todo o país. De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social, a aprovação do convênio com as entidades filantrópicas, "que as incorpora nas AIS e permite a universalização do acesso a cerca de 60% dos leitos privados existentes no país, foi um passo decisivo na mudança de um rumo nas relações entre o Estado e o setor privado" (MPAS, 1986b:24).

Regulação do Setor "Privado Lucrativo": Novo Contrato-Padrão

Seguindo as recomendações da VIII Conferência Nacional da Saúde, o MPAS, procurou alterar as bases de relacionamento do Inamps com os prestadores classificados como "privado lucrativo" pela instituição de um novo contrato-padrão que regulava a prestação desses serviços. O novo instrumento modificava a natureza jurídica do contrato, de "direito privado" para "direito público". Até então, vigia um contrato-padrão aprovado em 1973 e mantido por sucessivas prorrogações automáticas. Em 1983 e 1984, foram feitas duas tentativas estéreis de adotar a nova minuta.[50]

A aprovação do novo contrato-padrão envolveu um longo e acirrado processo de discussão e de negociação com representantes do setor privado, ao

---

[48] Portaria MPAS n. 3.728, de 23/4/1986, alterada pela Portaria MPAS n. 3.816, de 23/7/1986.

[49] O novo convênio firmado com a Federação Brasileira das Misericórdias provocou a ira dos representantes do setor privado lucrativo, especialmente da Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge), entidade que reunia cerca de trezentos grupos de medicina privada, da Associação Médica Brasileira (AMB), da Associação Brasileira de Hospitais (ABH), da Federação Brasileira de Hospitais (FBH) e da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde (Fenaess). Em artigo publicado na imprensa em meados de 1986, Nelson Guimarães Proença, presidente da AMB, denunciou o texto do convênio assinado entre o Inamps e a diretoria da Federação Brasileira das Misericórdias, "ao qual se chegou após entendimentos secretissimamente conduzidos". Segundo o dirigente, a crítica feita pela AMB na Comissão de Alto Nível instituída pelo Inamps não foi considerada, pois o "casamento Inamps-Santas Casas acaba de ser celebrado e a minuta-padrão aprovada só chegou até nós através de um diligente diretor clínico, de cidade do Interior". Ainda segundo Proença, para "desatolar as AIS", alguns "administradores mais maquiavélicos propuseram um casamento em que a noiva tudo dá, sem direito a nada receber em troca. (....) Certas lideranças políticas dos planejadores da saúde, encasteladas na administração previdenciária e nas Secretarias de Saúde dos estados, estão conseguindo algo absolutamente inédito em todo o mundo: assumir todo o controle do sistema filantrópico, verdadeira estatização branca". Uma das conseqüências da implantação da referida minuta de contrato pelo MPAS/Inamps seria "o controle absoluto de 11.400 hospitais filantrópicos e dos 90 mil médicos que neles trabalham" (Proença, Nelson Guimarães. O Inamps e as Santas Casas: passo atrás. *O Estado de S.Paulo*, 6/5/1986).

[50] Portaria MPAS/SSM-264, de 19/12/1983 e Portaria MPAS/SSM-278, de 21/2/1984.

cabo do qual não se chegou a pleno consenso. Esse processo foi iniciado na gestão de Waldir Pires e encerrado na administração de Raphael de Almeida Magalhães, com a aprovação da Portaria MPAS n. 3.893, de 11/12/1986, que institui a nova Minuta de Contrato de Prestação de Serviços de Saúde[51] (Costa Neto, 1988).

Aperfeiçoamento do Sistema de Controle e Avaliação

O MPAS/Inamps aperfeiçoou o Sistema de Controle e Avaliação, sobretudo no tocante ao pagamento das internações hospitalares, um dos principais focos de corrupção e fraudes. No início de 1985, foi criada uma Comissão de Alto Nível para identificar os pontos vulneráveis. Em decorrência, foi implantado um modelo de formulário de "Autorização de Internação Hospitalar" (AIH), cujas séries numéricas passaram a ser controladas por computador, permitindo o rastreamento, caso necessário, de cada documento (Cordeiro,1988a:36)

---

[51] Em termos efetivos, em 1985, o ministro Waldir Pires instituiu uma Comissão de Alto Nível, aberta aos empresários privados, para debater a minuta do novo contrato-padrão. Mesmo sem consenso integral, no término da sua gestão, o ministro baixou portaria determinando ao Inamps que assegurasse ao contrato-padrão sua "natureza essencialmente de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico do direito público" (Portaria MPAS n. 3.680, de 13/2/1986). Com a posse do ministro Raphael de Almeida Magalhães, foi instituída uma subcomissão específica, cujo trabalho final foi submetido, em julho de 1986, ao debate pela referida Comissão de Alto Nível, ao cabo do qual restaram pontos divergentes. O principal deles era possibilidade da intervenção na unidade médica, por prazo determinado (180 dias), nos casos em que não convier ao Inamps a rescisão contratual por negligência do contratado e com a finalidade única de assegurar a continuidade do serviço público.

A publicação da Portaria n. 3.893/86, que institui a nova Minuta de Contrato de Prestação de Serviços de Saúde, provocou a imediata reação dos dirigentes privados. No início de 1987, o primeiro vice-presidente da Federação Brasileira de Hospitais (FBH) e primeiro vice-presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde (Feness) declararam à imprensa decisão de não aceitar o novo contrato, por considerá-lo "estatizante, arbitrário e irrealista" (O *Estado de S.Paulo*, 13/1/1987). Por sua vez, o presidente da Associação Brasileira de Hospitais (ABM), afirmou que a assinatura do novo contrato-padrão "representa um lamentável retrocesso". Segundo o empresário, desde as primeiras reuniões com os representantes do Ministério da Previdência "ficou patente o desejo de impor à classe, como uma minuta desviada dos bons princípios do direito pátrio, mera arma de um autoritarismo que despontava no Inamps e no ministério, com incrível força e coragem" (Freua, Wilson. Inamps: o desnudamento do autoritarismo. *O Estado de S.Paulo*, 16/1/1987).

Em meio à 'quebra-de-braço', o ministro Magalhães ameaçou intervir e rescindir o contrato de trabalho dos hospitais privados que se recusassem a atender pacientes previdenciários nos moldes estabelecidos pelo novo contrato-padrão. Em nota oficial, o ministro sublinhou que a resistência "é expressão de um movimento de cúpula com base na região metropolitana de São Paulo, representando uma ameaça descabida da desobediência civil". Descartou qualquer possibilidade de revisão do novo contrato. Segundo a nota do ministro, "se os clientes são maltratados, se os médicos faltam ao trabalho, se há fraudes generalizadas em muitos hospitais, a Previdência não pode ficar passível a tudo isto", assegurando que "o ministério usará de todas as suas prerrogativas legais, inclusive o direito de intervenção, garantindo no estatuto da organização do sistema previdenciário, para manter a continuidade dos serviços considerados essenciais, impedido-se que a população venha a ser prejudicada". O ministro reafirmou que as duas cláusulas são inegociáveis, "por seu caráter eminentemente moralizador e de boa-fé, ambas inspiradas nos interesses dos previdenciários", advertindo que "esta situação desmoralizante é inaceitável para a Nova República" (Previdência ameaça os hospitais com intervenção. O *Estado de S.Paulo*, 14/1/1987).

essas atribuições, além da consolidação da Política Nacional de Saúde e da gestão do Sistema Nacional de Saúde.

O Inamps perdeu poder político, institucional e financeiro. Em virtude disso, a Carta do Suds explicita que o órgão "sofrerá uma redução em sua estrutura, de maneira a adaptá-lo às funções específicas de planejamento, orçamento e acompanhamento".

Nesse sentido, a própria Carta anuncia duas medidas que seriam adotadas imediatamente. A primeira era a transferência da Direção Geral, do Rio de Janeiro para Brasília. A segunda, de grande envergadura, era o início de um processo de reestruturação das Superintendências Regionais do Inamps, que atuavam no plano estadual, tendo em vista que grande parte das atribuições desses órgãos foi transferida aos estados e municípios.

Segundo o documento oficial, essa reestruturação dar-se-ia de forma progressiva e no compasso do processo de transferência de unidades, recursos humanos e financeiros, atribuições de gestão direta e convênios e contratos para os governos estaduais. Os funcionários do Inamps permaneceriam vinculados à administração federal. Entretanto, a admissão de novos funcionários passaria a ser feita pelos governos estaduais ou municipais, mediante concurso público.

O Suds também avançou no aperfeiçoamento dos dois principais instrumentos de planejamento, gestão e programação orçamentária e financeira colegiada, introduzidos pelas AIS: a Programação Orçamentária Integrada (POI) e as Comissões Institucionais.

Mais especificamente, o planejamento ("de baixo para cima") teria início nos "distritos sanitários" e seria consolidado nos planos municipais; os diversos planos municipais dariam base para a formulação dos planos estaduais; a consolidação desses planos forneceria insumos para o Plano Nacional de Saúde. Assim, aos municípios caberia a formulação dos Planos Municipais de Saúde. Aos estados, a consolidação dos planos municipais nos Planos Estaduais de Saúde, base para a consolidação do planejamento nacional a cargo do Ministério da Saúde.

O planejamento de "baixo para cima" pressupunha a responsabilidade partilhada pelos três entes federativos no financiamento e na gestão do setor. Assim, o Plano Nacional de Saúde seria financiado pelo "orçamento unificado de saúde", construído pela consolidação dos orçamentos federais, estaduais e municipais.

O mecanismo de Programação Orçamentária Integrada (POI) tinha como base institucional as instâncias colegiadas das AIS, cujas competências e poder foram ampliados. As Comissões Municipais de Saúde (CMS) passaram a ser responsáveis pela formulação dos planos regionais ou municipais; as Comissões Estaduais de Saúde (CIS), pelos estaduais; e a Comissão Interministerial de

que expressem os elementos de consenso já obtidos pela sociedade brasileira e aprofundem as experiências de integração alcançadas nas Ações Integradas de Saúde". Ainda segundo o documento, "torna-se urgente trabalhar, aproveitando-se dos espaços jurídicos, políticos e institucionais da transição democrática, no sentido da construção de baixo para cima de modelos assistenciais que incorporem gradativamente os princípios da Reforma Sanitária".

O Suds foi justificado como um instrumento de "consolidação" e de "desenvolvimento qualitativo das Ações Integradas de Saúde" (Decreto n. 94.657/87). Segundo a Exposição de Motivos, a consolidação das AIS representava "o elemento tático mais significativo" na estratégia de reforma daquele momento. Nesse sentido, as AIS deveriam ser "reconceitualizadas" numa perspectiva que transcendesse a proposta inicial. Assim, o Suds foi apresentado como uma "reconcepção teórica e operativa das AIS".[57]

O Suds redefiniu as atribuições dos três níveis federativos na gestão da saúde. O objetivo era transferir a gestão do governo federal para o estadual que coordenaria a transferência para o município. Assim, o governo estadual era a instância privilegiada pelo Suds.

O governo estadual passou a ter competência para formular, coordenar, controlar e avaliar o respectivo Sistema Estadual de Saúde. Além disso, passou a gerir os convênios com prestadores privados e públicos. Essa atribuição era, até então, exclusiva do Inamps. O governo estadual também podia executar diretamente os serviços de saúde de "abrangência estadual ou microrregional".

O governo municipal passou a ser responsável pela execução direta de serviços de saúde, especialmente os de atenção básica, de vigilância sanitária, de vigilância epidemiológica, de saúde ocupacional e de controle de endemias. Também passou a ser responsável pela formulação, coordenação, controle e avaliação do Sistema Municipal de Saúde. Além disso, também passou a participar da gestão e controle dos convênios com prestadores privados e públicas.

A União perdeu a competência para implementar ações diretas. Passou a exercer o papel de regulação em nível nacional. Ao Ministério da Saúde caberiam

---

[57] Esse ponto fica claro na seguinte passagem da "Carta do Suds": "As AIS devem passar a significar um movimento de reorganização setorial, no sentido da Reforma Sanitária, que permita caminhar, gradativamente, para a superação da atual organização sanitária, centralizada e desordenada, em busca de novas formas de organização descentralizada, integrada e democratizada, com uma gestão colegiada, que atinja todas as instituições, direta ou indiretamente, relacionadas com o setor público, com todos os seus recursos e com todas as suas atividades, no sentido de darem respostas às necessidades da população, definidas na Política Nacional de Saúde, segundo critérios epidemiológico-sociais. Em conseqüência, essa reconcepção teórica e operativa das AIS deverá induzir a uma unificação com descentralização, o que conduzirá à recolocação de um novo entendimento da Federação, fundado na cooperação e na integração e não na competição, na dispersão e na compartimentação das responsabilidades. Pretende-se que as AIS expressem, nos seus conteúdos, essa visão de uma federação solidarista e de complementaridade".

Planejamento (Ciplan), pelo Plano Nacional de Saúde e do Orçamento Unificado de Saúde, consolidando os planos e orçamentos estaduais e municipais.

Os recursos federais destinados ao setor seriam integrados num único orçamento. A execução das ações seria descentralizada, cabendo aos estados e municípios, mediante a celebração de convênios, o papel de gestores dos respectivos sistemas, de acordo com o grau de complexidade e das peculiaridades locais. De forma gradual, os recursos dos orçamentos estaduais e municipais integrariam um orçamento unificado, como base no planejamento consolidado das três esferas de governo.

Com o Decreto n. 94.657/87, o MPAS celebrou o chamado "Convênio Suds" com grande parte dos governos estaduais. Posteriormente, foi editada uma bateria de decretos e portarias que, paulatinamente, foram moldando a uniformidade jurídica do Suds e sua institucionalização. Deste ponto de vista, dois instrumentos legais[58] foram fundamentais. O primeiro foi o Decreto n. 95.861, de 22/3/1988, que, aperfeiçoando a legislação anterior, transformou-se num "vigoroso instrumento para a implementação do Suds em todo o país" (Costa Neto, 1988).

Esse Decreto regulamentou os instrumentos jurídicos dos Convênios Suds, no tocante aos seguintes pontos: transferência para os estados das unidades administradas pelo Inamps; cessão de bens móveis e equipamentos; cessão de bens imóveis; transferência de recursos financeiros alocados no orçamento do Inamps para a aplicação descentralizada nos serviços de saúde; regulamentação dos mecanismos de cessão do pessoal efetivo pertencente ao quadro do Inamps para as entidades gestoras (estados e municípios); mudança nos mecanismos de prestação de contas dos estados e municípios referentes aos recursos federais repassados.

O segundo instrumento jurídico relevante foi a Portaria n. 4.221, de 11/4/1988, assinada pelo ministro Renato Archer, criando um Grupo de Trabalho com um conjunto de atribuições executivas de grande alcance, visando a acelerar e tornar irreversível a implementação do Suds.

Alguns especialistas salientaram que o lançamento do Suds foi uma "alternativa tática" encontrada pelos dirigentes do MPAS, tendo em vista a ameaça de estagnação ou retrocesso do projeto reformista. O quadro político que se configurou a partir do final de 1986, com a realização das eleições gerais para a Assembléia Nacional Constituinte e para os governos estaduais, era favorável ao avanço da estratégia de reforma perseguida pelo MPAS. A descentralização da

[58] Posteriormente, destacam-se as Portarias MPAS n. 4.236, de 12/5/1988 – Normas para a prestação de contas ao Inamps pelos estados, DF e territórios; e a Portaria MPAS n. 4.235, de 11/5/1988 – Estrutura Provisória do Inamps.

política de saúde adquiriu papel de destaque na plataforma eleitoral dos novos governadores que passaram a ser aliados do MPAS.[59]

Em junho de 1988, o ministro da Previdência e Assistência Social, Renato Archer, ampliou a estratégia iniciada por Magalhães e implantou o Suds na quase totalidade dos estados brasileiros. Nessa época, assinaram o Convênio Suds os governadores do Distrito Federal e de 14 estados (Paraná, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Ceará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Amazonas, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Goiás, Paraíba, Alagoas e Mato Grosso).

No bojo da aliança com os governos estaduais, os secretários estaduais de Saúde transformaram-se em atores privilegiados. Além de negociadores e gestores dos Convênios Suds, firmados com o governo federal, e dos recursos transferidos dessa esfera, os secretários estaduais passam a desempenhar papéis reservados aos superintendentes regionais do Inamps, cuja importância política foi sendo esvaziada ao longo do processo de racionalização da estrutura administrativa do Inamps.[60]

Nesse contexto, o Conselho Estadual dos Secretários Estaduais de Saúde (Conass) adquiriu expressão como "ator coletivo de grande importância política na defesa da manutenção e da continuidade das reformas". Posteriormente, com o final do mandato dos governadores, esse objetivo "incorpora-se na luta o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems), que vai substituir o Conass como principal agente de transformação" (Pereira Filho, 1992:110).

Muitos autores creditam ao estilo pessoal do ministro Raphael de Almeida Magalhães um papel decisivo na deflagração do Suds.[61] O arrojo do Suds e do

---

[59] Como sublinham Noronha e Levcovitz (1994: 92): "As bases políticas para a ousadia de proposição do SUDS estavam dadas, em parte, pela força do grupo 'ulyssista' do PMDB, particularmente centrada no prestígio e força política do deputado Ulysses Guimarães na Presidência Nacional Constituinte e, por outro, numa clara visão estratégica do momento ideal para reforço dos governadores estaduais, recém-empossados, e praticamente isentos do desgaste que o governo federal já acumulava na opinião pública, como aliados potenciais das propostas de mudança".

[60] Em entrevista concedida a Pereira Filho (1997:110), o ex-ministro Almeida Magalhães ressalta a importância da estratégia de transferência de poder aos secretários estaduais: "Para acelerar, eu comecei a fazer o seguinte: pegava o Secretário de Saúde do estado e o transformava em Superintendente do Inamps do estado; então você fazia o mesmo comando para duas instituições. Quando isso andava pouco, eu cancelava a estrutura do Inamps".

[61] Esse ponto é ressaltado, por exemplo, por José Carvalho de Noronha, colaborador do ex-ministro, nos seguintes termos: "A idéia do Suds dependeu muito do Raphael, esse voluntarismo, essa postura meio forte do Raphael, essa coisa udenista, foi um instrumento fundamental para que o SUDS acontecesse. Se não fosse o Raphael, fosse um ministro mais conciliador, de temperamento mais conservador, não teria saído o SUDS. O Sarney não é um homem do embate, é da surdina. Então o Raphael cavalgou neste espaço com muita competência. O Raphael foi, articulou, chamou o Collor – que é outro maluco – para assinar o primeiro convênio. Começamos por Alagoas, o Collor topou. Aí fundou o SUDS e começamos a correr para outros governadores. O Raphael impôs o SUDS ao próprio governo" (José de Carvalho Noronha, em entrevista a Pereira Filho, 1992:110).

estilo do ministro Magalhães também são ressaltadas por Noronha e Levcovitz (1994:98), que apontam duas características que definiram a "ousadia estratégica" do Suds: "criar os fatos consumados da mudança na política de saúde e induzir à unificação descentralizada, à revelia do jogo institucional Ministério da Saúde *versus* Ministério da Previdência e Inamps".

A audácia da estratégia também se reflete no fato de que não se "esperou" a elaboração da nova Constituição, vista por muitos intelectuais e militantes da Frente Sanitária como o caminho privilegiado para a democratização e descentralização do sistema de saúde. Segundo os autores, "os grupos situados, então, no MPAS/Inamps ousaram ao apostar sua força e seu prestígio institucional, intelectual e mesmo político-ideológico no reforço a um processo de transformação das relações político-institucionais e administrativas do setor" (Idem:90).[62]

Evidentemente, no calor dos embates e das circunstâncias do período 1985-1988, a estratégia do MPAS/Inamps recebeu críticas, especialmente dos militantes que apoiavam a "via legislativa.", como já apontamos. Muitos consideravam que ela representava a "última tentativa de sobrevivência política do Inamps e do MPAS"; uma alternativa "desastrada", por representar um "pacto por cima" entre o ministro e os governadores; "um desvio no caminho do SUS", marcado, sobretudo, pela "estadualização e não pela municipalização"; "uma deturpação da bandeira do SUS aprovada na VIII Conferência".[63]

Todavia, com o passar do tempo, alguns membros do Movimento Sanitarista situados no Ministério da Saúde reconheceram o avanço representado pelo Suds, com a ressalva de que ele não deve ser confundido com a Reforma Sanitária. É particularmente importante a compreensão *ex post* de Sérgio Arouca, que considerou o Suds como "uma das reformas mais corajosas do serviço público brasileiro, minando uma estrutura centralizada e poderosa, do ponto de vista institucional e financeiro". Da mesma forma, Arouca reconciliou-se politicamente com Hésio Cordeiro, seu velho companheiro do Movimento Sanitarista e opositor da via defendida pelo Ministério da Saúde. [64]

---

[62] Posteriormente, a estratégia do Suds também foi apoiada por Madel Luz, expressiva liderança do Movimento Sanitarista, nos seguintes termos: "Em termos de discurso institucional, pode-se dizer que se trata de um fato novo, original na história das políticas de saúde. Esses fatos, aliados à orientação prevista de tomar como base experiências-piloto locais (em vez de partir de uma norma central niveladora e imperativa, como é habitual nas políticas sociais brasileiras), recolocaram, a nosso ver, o tema da descentralização no contexto da atual conjuntura de transformações políticas no Brasil. Eles supõem, de fato, um lugar realmente importante para a política de saúde no projeto de democratização de nossas políticas sociais e, indiretamente, no processo de democratização da ordem política brasileira como um todo" (Luz, 1991).

[63] Uma análise abrangente dessas visões críticas encontra-se em Pereira Filho (1994).

[64] Segundo Arouca: "O Hésio teve a coragem de começar uma das reformas administrativas mais sérias desse país. Ninguém teve tanto poder no exercício, como o Hésio teve ao levar o Inamps para Brasília e depois começar a descentralização. Quer dizer, o Hésio foi o princípio dessa abertura de poder. O Suds foi uma

5 – REFORMA EDUCACIONAL

Ao contrário dos setores analisados até aqui, na partilha do governo entre as forças que integravam o pacto da transição, o Ministério da Educação foi entregue ao Partido da Frente Liberal (PFL). Durante a Nova República, o MEC foi dirigido por lideranças expressivas como Marco Maciel e Jorge Bornhausen, o que demonstra sua importância estratégica para o partido.

Como era de se esperar, retórica à parte, o PFL no comando do MEC levou em frente a velha tática de "mudar para conservar". Como veremos, em 1985, pressionados pelo movimento popular e pelas promessas eleitorais, os dirigentes do MEC procuraram ensaiar algumas medidas que apontavam o rumo da mudança. Todavia, esse ímpeto não tinha, nem de longe, o vigor verificado em outros setores do governo ocupados pelas forças de esquerda que atuaram na oposição ao regime militar. Como veremos na terceira parte desta tese, esse ímpeto reformista arrefeceu já em 1986 e foi sepultado a partir de 1987.

As principais iniciativas do Executivo federal visando à reforma da política educacional, ensaiadas em 1985, foram a regulamentação da "Emenda Calmon", a adoção de medidas voltadas para a reforma do ensino fundamental e a instituição da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES). Em menor escala de importância, destacam-se a extinção do Movimento Brasileiro da Alfabetização (Mobral) e as medidas voltadas para a expansão do ensino técnico. Esses são os pontos que se abordam a seguir.

5.1 – REGULAMENTAÇÃO DA "EMENDA CALMON"

A Emenda Constitucional n. 23/83 de autoria do senador João Calmon foi regulamentada em 1985. A "Emenda Calmon" obrigou a União a aplicar "nunca menos de 13% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

A regulamentação dessa Emenda restabeleceu um mecanismo clássico do financiamento da educação no Brasil. Como mencionei na primeira parte desta tese, desde a Constituição de 1934 tem prevalecido, de forma errática, a obrigatoriedade constitucional de se aplicarem percentuais mínimos das receitas de impostos da União, dos estados e dos municípios, no setor educacional: esse dispositivo foi introduzido pela Carta de 1934; excluído na Constituição de 1937; reincorporado pela Constituição de 1946; e, no pós-64, inicialmente foi suprimido pela Constituição de 1967; posteriormente (1969), foi reincorporado apenas para os municípios.

---

política administrativa de você abrir mão do poder centralizado. (...) Isso foi feito com o Hésio" (Sergio Arouca em entrevista a Pereira Filho, 1994:116).

A desobrigação dos governos federal e estadual com a vinculação de recursos foi mantida até o final do regime militar. Em conseqüência, declinaram os gastos com educação dessas instâncias. Esse fato contribuiu para a aglutinação de grupos políticos e ideológicos de diferentes correntes em torno de um movimento, que "teve significativa ressonância parlamentar", reivindicando "mais verbas para a educação" (Cunha, 1991:299). A partir de meados dos anos 70, diversos parlamentares apresentam projetos de lei no Congresso Nacional, propondo a retorno da vinculação para os três entes federados.

É nesse contexto que ocorre a primeira tentativa do senador José Calmon, de aprovar sua emenda. Submetida ao Congresso em 1976, foi rejeitada por interferência do presidente da República.

A segunda tentativa deu-se em dezembro de 1983. Num contexto político mais favorável, a "Emenda Calmon" foi reapresentada e aprovada pelo Congresso Nacional; entretanto, não foi regulamentada pelo Executivo. Uma das justificativas "técnicas" alegadas era que a emenda não estabelecia a data de início de sua vigência. Para o senador Calmon, tratava-se de matéria auto-aplicável, não necessitando regulamentação complementar. Outra razão alegada dizia respeito à indefinição acerca do que seriam os "gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino".[65] Mais contundente, o senador João Calmon, referindo-se ao ministro do Planejamento Delfin Neto, argumentou que sua Emenda deixou de ser cumprida em 1984, por influência do "gênio do mal que habitava o Palácio do Planalto" (Sarney sanciona regulamentação da "Emenda Calmon". *Folha de S.Paulo*, 25/7/1985). Não tendo sido sancionada pelo Executivo, deixou de ser aplicada em 1984 e 1985.

É na esteira desse processo que o presidente Sarney viu-se pressionado a aprovar a "Emenda Calmon" logo no início de seu mandato (Lei n. 7.348, de 25/7/1985). Com sua vigência, o gasto federal foi potencializado. Em termos reais, o orçamento do MEC em 1986 foi 86% superior ao de 1984, e os recursos do Tesouro ("Emenda Calmon") representaram 61% das fontes de financiamento do MEC, que passou a deter o segundo maior orçamento da União (Ipea, 1987:102).[66]

---

[65] Detalhando a polêmica ocorrida na época, escreve Cunha (1991:300): "De um lado, o governo militar, em sua fase declinante, protelando a vigência daquela obrigatoriedade, por supô-la carente de regulamentação. De outro lado, um amplo movimento de educadores que a defendiam como auto-aplicável, defendendo também que a especificação dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino devesse ser compreendida como uma atividade propriamente pedagógica e destinada a todos – não se incluindo, portanto, as despesas com o treinamento de burocratas, com a merenda escolar e outras variadas."

[66] Antevendo esses resultados, o então ministro da Educação, Marco Maciel, afirmou que o presidente Sarney, ao regulamentar a "Emenda Calmon", assinou "a Lei Áurea da educação nacional": "Essa lei permitirá resgatar, perante a consciência histórica do País, os compromissos de universalização do ensino, inscritos na Constituição política do Império, em 1824. Ela se transformará, tenho certeza, no mais duradouro dos monumentos políticos já erigidos em favor da educação brasileira" (Cf. Sarney sanciona regulamentação da "Emenda Calmon". *Folha de S.Paulo*, 25/7/1985).

5.2 – ENSINO FUNDAMENTAL

Promover a "educação fundamental para todos" era um dos compromissos firmados pela Aliança Democrática. A retórica oficial no biênio 1985-86 reafirmou essa prioridade. Segundo o ministro da Educação, Marco Maciel, o novo governo estaria "disposto a promover a revisão global do ensino básico". A nova postura diante dos problemas do ensino básico, assumida pelo MEC, era "a de erigir a educação básica da população em prioridade nacional" (Maciel, Marco. Prioridade para o ensino básico. *Folha de S.Paulo*, 18/7/1985).

Em termos efetivos, os contornos da reorganização do ensino fundamental foram explicitados no Programa "Educação para Todos" (PET), considerado pelo ministro como "uma primeira orientação para a ação", no qual "está delineado o nosso compromisso com a ampliação da oferta de oportunidades de educação, de modo a atingir todos aqueles que se encontram na faixa de 7 a 14 anos" (Idem).

O PET diagnosticou, de forma correta, os principais problemas do ensino de 1° grau, a saber: déficit de escolaridade básica; concentração da matrícula nas séries iniciais; altas taxas de analfabetismo; oferta insuficiente do ensino público; precárias condições de qualificação e de trabalho dos professores; precariedade da rede física; reduzida jornada escolar; distorções entre as faixas etárias dos alunos e as séries por eles freqüentadas; altos índices de evasão e repetência; e grande número de crianças que não ingressam na escola.

Na visão de diversos analistas, o PET, além de identificar os problemas centrais, preconizou ações articuladas em consonância com a agenda construída pelas forças reformistas no final do autoritarismo.[67]

As prioridades do PET para o biênio 1985-1986 foram explicitadas no Programa de Ação Imediata, que contemplava os seguintes programas principais:

— O Programa de Expansão e Melhoria da Rede Física, que previa a recuperação da rede existente, a construção de novas escolas e a instalação de equipamentos para a atividade didática. Segundo documentos oficiais, o planejamento dessas ações deveria obedecer a "parâmetros técnicos" que permitissem a "criteriosa localização de novos prédios em regiões e áreas onde comprovadamente se localiza o déficit escolar" (Seplan, 1986a).

— A formulação de uma Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, que compreenderia, entre outros aspectos, a garantia de piso salarial, o estabelecimento de normas de recrutamento e seleção

[67] Os pesquisadores do Nepp (1987:401), por exemplo, avaliavam que: "O PET incorpora um conjunto de reivindicações e sugestões de amplos setores da sociedade civil e chega a constituir o esboço de uma política educacional articulada, com base em diagnósticos que apontam para os principais pontos de estrangulamento do ensino do 1° grau e as formas de sua superação, através de ações de curto e médio prazo que paulatinamente transformariam aquele esboço em uma política concreta, expressa em formas de implemento das intervenções".

democráticas, a instituição de plano de carreira, o desenvolvimento de programas de formação, a habilitação de professores leigos e, sobretudo, a melhoria dos "baixos padrões de remuneração, que aviltam a carreira docente" (Seplan, 1985a:60).[68]

— A Definição de Conteúdos Curriculares Mínimos, que compreendia a redefinição dos currículos com o objetivo de assegurar um núcleo de ensino comum a todos os estudantes do país (língua portuguesa, ciências, matemática, geografia, história, educação física, educação artística etc.).

— O Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE), que foi objeto de duas mudanças importantes na Nova República. A primeira foi a ampliação do número de dias de fornecimento da merenda, de 180 dias/ano, correspondente ao período letivo, para 270 dias/ano, acrescentando-se o período de férias. A segunda foi a ampliação do público-alvo, com a introdução do Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), cujo objetivo era fornecer, durante todos os dias úteis do ano (270, em média), uma refeição às crianças em idade pré-escolar (de quatro a seis anos), residentes em regiões carentes e que tivessem irmãos matriculados na rede oficial de ensino de 1° grau ou em entidades filantrópicas.

— O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que, também, foi ampliado. Entre 1985 e 1987, o volume de livros distribuídos passou de 21,5 para 55,3 milhões. Além da expansão quantitativa, houve impulsos, dirigidos pelo MEC, no sentido de rever-se o conteúdo dos livros ofertados e a forma de seleção dos títulos. Embora as compras tenham permanecido centralizadas, os professores foram estimulados a participar da escolha das obras, dentre os textos constantes de uma lista fornecida pelas editoras privadas credenciadas. Os livros, até então descartáveis, passaram a ser reutilizáveis (Cunha, 1991:276).

— O Programa Nacional do Material Didático (PNMD), que visava a suprir deficiências crônicas constadas nas escolas e nas salas de aula. Além disso, grande parte dos alunos e dos professores não dispunha de material escolar básico, por não terem condições financeiras de adquiri-los. O programa distribuía itens de materiais didáticos considerados imprescindíveis ao aprendizado a alunos e professores, salas de aula e unidades escolares da rede pública de 1° grau, em todo o país.

---

[68] De acordo com o ministro da Educação, para a melhoria da qualidade do ensino e o combate da evasão e da repetência era "crucial o trabalho com o professor e sua valorização profissional". Ainda segundo o ministro: "A intensificação da qualificação e do treinamento do professorado leigo, do assalariado geral e, finalmente, a melhoria salarial, sobretudo dos professores municipais (que muitas vezes ganham abaixo do salário mínimo) são medidas preliminares para que a escola possa adquirir uma nova qualidade. Estas são medidas que devem se prender à idéia de uma escola não segmentada, capaz de fazer com que uma nova qualidade do ensino possa chegar a todos sem – no entanto – uniformizar a educação ministrada, tal como o sonharam os nossos pioneiros educadores" (Maciel, Marco. Prioridade para o ensino básico. *Folha de S.Paulo*, 18/7-1985).

— Finalmente, o Programa de Descentralização e Participação, que procurava traduzir para a política educacional este objetivo central da agenda reformista para o conjunto da política social.[69]

Outra iniciativa simbólica voltada para a reforma do ensino básico foi a promoção, pelo MEC, de ampla mobilização nacional para debater os problemas da educação básica. O "Dia D da Educação", como ficou conhecido o evento, foi realizado no dia 18/9/1985 e mobilizou a totalidade das escolas de 1° e 2° grau do país, para debater os problemas da educação básica.

Em cada escola, professores, funcionários, alunos e seus pais suspenderam suas atividades rotineiras para debater as soluções para os problemas existentes nas salas de aula, tendo como referência o tema "a escola que temos e a escola que queremos". Segundo informações oficiais, o evento teria mobilizado cerca de 25 milhões de alunos e um milhão de professores em 210 mil escolas (Cf. Documento orienta os rumos do ensino. *O Estado de S.Paulo*, 15/10-1985).

Posteriormente, em ato político promovido em Brasília, os 27 secretários de Educação dos governos estaduais, dos territórios e do Distrito Federal apresentaram ao ministro da Educação, Marco Maciel, as avaliações sobre o "Dia D". As conclusões foram encaminhadas ao presidente José Sarney, que, em solenidade oficial, recebeu, individualmente, de cada um dos 27 secretários, os relatórios de sua região.[70]

O relatório do Ministério da Educação destacou como saldos benéficos do "Dia D" a participação popular, o diagnóstico da educação nacional, a enorme expectativa de mudança gerada e o compromisso, nesse sentido, firmado entre "o povo e o governo". De acordo com o então coordenador do 1° e 2° grau do MEC, o documento entregue ao presidente não era um "mero diário de bordo". Ele indicava "as linhas e diretrizes da educação básica" (Cf. Documento orienta os rumos do ensino. *O Estado de S.Paulo*, 15/10/1985).

---

[69] No I PND/NR (Seplan, 1986a:70), no capítulo dedicado ao ensino fundamental, esse objetivo aparece assim exposto: "Muitos dos problemas educacionais têm sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos, na rigidez do processo decisório e na ambigüidade gerada pelas competências concorrentes na área governamental. A situação agrava-se em razão das deficiências de coordenação entre órgãos que financiam, gerem e executam ações educacionais. Além disso, consideradas as dimensões territoriais do país e suas disparidades de renda, a política de desenvolvimento regional tem resultado em mera justaposição de ações, de caráter compensatório, divorciadas de perspectivas nacionais. Evidencia-se, ainda, a ausência de participação da sociedade como um todo e, em especial, do jovem, na discussão dos problemas educacionais. A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação de normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda – procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais – e participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais".

[70] Na oportunidade, o presidente afirmou: "A Nação exige, hoje, que saiamos das palavras e entremos na área das ações" (Cf. Sarney quer ação na área educacional. *Jornal do Brasil*, 16/10/1985).

5.3 – ENSINO SUPERIOR

A exemplo do que se observa para os demais setores sociais, também na educação o biênio 1985-86 é marcado pela instituição de comissões ou grupos de trabalho, que reuniram representantes de diversas categorias, tendências políticas e setores da sociedade e do Estado, com o objetivo de fornecer subsídios para a reforma de segmentos da política educacional. O que diferenciou a educação dos demais setores foi a quantidade de comissões instituídas. Apenas nos primeiros sete meses da gestão de Marco Maciel, foram criadas onze comissões, algumas com mais de mais de trinta membros.[71]

Dentre essas comissões, certamente, a mais importante e polêmica foi a encarregada de propor novos rumos para o ensino superior. Como mencionei no Capítulo anterior, a reforma do ensino superior era um dos pontos centrais da agenda reformista no campo da educação. O discurso que Tancredo Neves preparou para sua posse como presidente da República mencionava a criação de uma "comissão de alto nível para apresentar uma nova política do ensino superior". Cumprindo este compromisso, em março de 1985 Sarney instituiu a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES).[72]

---

[71] Foram formadas comissões voltadas para propor mudanças nas áreas de Língua Portuguesa, Desporto, Juventude, Engenharia, Arquitetura, Ciências Agrárias, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Minas e Energia e Interior. No final de 1985 foi instalada a Comissão para Aprimoramento da Educação Técnica. Cf. Maciel já criou 11 comissões, mas mudanças ainda são poucas. *Folha de S.Paulo*, 2/12/1985.

[72] A análise do discurso do ministro da Educação Marco Maciel sinaliza a aparente expectativa do governo em relação aos trabalhos da Ceres: "Já tivemos oportunidade de afirmar que não haverá neste país uma Nova República se não houver uma nova educação. Podemos, agora, também dizer que não haverá uma nova educação, se não houver uma nova universidade. Não a dos a que desejam acima da lei e voltada apenas para satisfação dos seus próprios interesses. E não dos que a querem passiva e submissa aos eventuais e transitórios interesses de cada governo. É exatamente por isso que o presidente José Sarney constituiu uma comissão para a desafiadora tarefa de redefinir os destinos da instituição universitária: para que possa, em decorrência de sua própria representatividade, dizer como a quer a sociedade, a Nação e os que têm o encargo de fazê-la institucionalmente autônoma e cientificamente livre para que seja pluralista e participativa de nosso tempo. O governo não pretende um simples diagnóstico, nem deseja uma avaliação dos graves e angustiantes problemas que atingem a universidade. O que esperamos, na verdade, é muito mais: queremos um debate, amplo, profundo, abrangente, necessariamente contraditório, mas, nem por isso, inconcluso. As idéias surgidas no seio da comissão, ou que lhe forem trazidas por aqueles a ela convocados ou que espontaneamente perante ela comparecerem, serão instrumentos extremamente úteis para que se componha o vasto e diversificado painel que reflita, no atual momento, a realidade universitária do país. Não lhes delimitamos o campo de ação e não estabelecemos qualquer restrição para o desempenho de suas tarefas. Continuamos em que, imbuídos da sábia responsabilidade que a Nação lhes outorga, possam dizer ao governo o que julgam melhor para o país, para os mais sérios cometimentos típicos da instituição universitária. Para esse fim, devem recolher os depoimentos que julgarem necessários e, sobretudo, estabelecer com o Ministério da Educação, com as entidades e instituições que lhe são vinculadas, com os professores, alunos e servidores, ou suas entidades representativas, enfim, com toda a sociedade, numa interação indispensável, na busca de um processo de mudanças que não se esgote na definição de alguns objetivos, mas que, ao contrário, signifique um criativo e necessário *aggiornamento* a que toda instituição científico-cultural está obrigada" (Maciel, Marco. Educação superior, sua reformulação. *Folha de S.Paulo*, 8/5/1985).

A CNRES, instituída em 29/3/1985, reuniu-se de maio a novembro desse ano, quando então concluiu seus trabalhos e encaminhou ao MEC o relatório final, intitulado "Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira".

No início de fevereiro de 1986, o MEC constituiu o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (Geres), com o objetivo de estudar as sugestões apresentadas pela CNRES e encaminhar as medidas administrativas e legais necessárias à reforma universitária. Com o prazo de noventa dias para concluir seus trabalhos, o Geres era constituído de cinco membros.[73]

Com base no relatório da CNRES, o Geres elaborou um anteprojeto de lei de reformulação focado apenas nos estabelecimentos federais de ensino superior, deixando de lado os estaduais, os municipais e os privados. O anteprojeto do Geres foi divulgado no dia 30/7/1986, já na gestão do ministro da Educação, Jorge Bornhausen.

Como discutiremos adiante, a divulgação do anteprojeto do Geres, em setembro de 1986, provocou reações e críticas da comunidade universitária e científica. Além de discordarem de inúmeros pontos da proposta do MEC, solicitavam maior prazo para discutir a matéria e criticavam o açodamento do governo, ao encaminhar a proposta ao Congresso sem debate e às vésperas da instalação do Congresso Constituinte. Ante essas reações, o governo recuou da decisão inicial de enviar seu projeto ao Congresso Nacional, como inicialmente previsto.

5.4 – A EXTINÇÃO DO MOBRAL

A chamada "remoção do entulho autoritário" também foi perseguida na área educacional. Além da revisão das restrições impostas pelo regime militar à atuação política das entidades estudantis,[74] destacou-se a extinção do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), criado em dezembro de 1967 e implantado a partir de setembro de 1970 pelo governo Médici. Em seu lugar, foi criada a Fundação Nacional para a Educação de Jovens e de Adultos (Educar).

O Mobral era um dos símbolos da ditadura e sua extinção tinha um evidente caráter simbólico. Mais do que isso, o Mobral havia fracassado estrondosamente

---

[73] O Geres era integrado pelas seguintes personalidades: Antônio Otávio Cintra (secretário-geral adjunto do MEC); Getúlio Pereira Carvalho (também secretário-geral adjunto); Paulo Elpídio de Menezes Neto (secretário de Educação Superior do MEC); Edson Machado de Souza (diretor-geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes); e Sérgio Costa Ribeiro (coordenador do Programa de Estudos em Política da Educação Superior da Secretaria de Educação Superior do MEC).

[74] Lei n. 7.395/85, resultante de Projeto de Lei, de autoria do ministro da Educação Marco Maciel, que revoga a legislação dos governos militares proibindo a atuação da União Nacional dos Estudantes (UNE), das Uniões Estaduais de Estudantes (UEE) e das entidades em nível de cada instituição de ensino superior (Cunha, 1991:313).

em seus objetivos de alfabetização de adultos,[75] fato reconhecido pelo ex-ministro da educação do regime militar, Jarbas Passarinho,[76] em cuja gestão o Mobral fora criado, bem como pelo então ministro da Educação, também ligado à base política da ditadura, Marcos Maciel.[77]

Entretanto, os acontecimentos posteriores demonstraram que a transformação do Mobral em Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos (Educar) foi, fundamentalmente, simbólica (Cunha, 1991). Esse ponto será desenvolvido na terceira parte desta tese.

5.5 – ENSINO TÉCNICO

O diagnóstico sobre o Ensino do 2° Grau, apresentado no I PND/NR apontava a "insuficiência e inadequação da oferta" como obstáculo à democratização das oportunidades educacionais nesse nível. A seletividade do 2° grau era "agravada pela insuficiência da oferta pública nesse grau de ensino" (Seplan, 1986a:98).

Em consonância com esse diagnóstico, a linha programática traçada para o 2° grau tinha por objetivo "garantir a oferta de ensino regular de 2° grau em termos compatíveis, tanto em qualidade quanto em quantidade, com o fluxo dos egressos da escola de 1° grau, possibilitando-lhes optar pelo exercício profissional imediato ou pelo ingresso na universidade" (Idem:66).

Nesse sentido, a estratégia do governo assentava-se no reforço e na ampliação da capacidade de atendimento das escolas técnicas federais.

---

[75] Segundo informações divulgadas na imprensa, dos quarenta milhões de pessoas que se inscreveram no Mobral em todo o país durante os seus quinze anos de existência, quinze milhões receberam certificados, mas o próprio órgão reconhece que apenas 1,5 milhão pode ser considerado alfabetizado (Fundação Educar ainda não tem orientação definida. *Folha de S.Paulo*, 1/12/1985).

[76] Esse fato foi admitido em 1985 por Jarbas Passarinho, ministro da Educação do governo Médici, nos seguintes termos: "O Mobral compreendia começar a fascinante missão de alfabetizar 18 milhões de analfabetos, com 15 anos de idade e mais". (...) "Quando veio 1980, esperávamos ter reduzido a taxa de analfabetismo de adultos para 10%, o censo mostrou que era de 26%! Em vez de 5 milhões de analfabetos adultos residuais, havia 19 milhões!" (Passarinho, Jarbas. Distorções afetaram essência do Mobral. *Folha de S.Paulo*, 1/12/1985).

[77] Ao anunciar a extinção do órgão, o ministro da Educação, Marco Maciel, também admitiu seu fracasso: "Essa redefinição decorre do reconhecimento, pelo governo, de que o Mobral fracassou. (...) Vamos corrigir os erros que o Mobral cometeu. Vamos evitar uma ação voltada apenas para a alfabetização. Esse erro levou o Mobral a não ter conseguido alfabetizar, daí existirem hoje no país – quinze anos após a criação do Mobral – cerca de vinte milhões de analfabetos". Além desse contingente, existiam, também, "milhões de outros brasileiros que, dominando precariamente as técnicas de ler e escrever, estão expostos à regressão, ao analfabetismo". Para o ministro, "esse quadro dramático é a expressão mais clara do malogro de uma política educacional que, por fatores diversos, não exibiu a realização de esforços suficientes para um desenvolvimento pleno de nosso sistema básico de ensino" (Cf. Fundação substitui o "fracassado" Mobral. *Folha de S.Paulo*, 26/11/1985).

Em termos concretos, foi lançado em meados de 1986 o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec), cuja meta era construir ou ampliar 200 escolas agrícolas (de 1° grau) e agrotécnicas e industriais (de 2° grau). A expectativa do governo era atender 180 mil estudantes brasileiros do 1° e 2° grau. A primeira etapa do programa, anunciada no segundo semestre de 1986, previa a construção de 65 escolas, que beneficiariam cerca de 25 mil estudantes, bem como a recuperação e modernização de outras 22, que estavam em condições precárias (MEC destina CZ$ 500 Mi a escolas técnicas. *Folha de S.Paulo*, 17/6/1986).

No entender de Cunha (1991:278), a ambiciosa meta de construir 200 escolas técnicas foi estabelecida sem base objetiva e técnica. A principal motivação, de natureza política, seria "contrapor-se à política educacional do governador do Estado do Rio de Janeiro (Leonel Brizola, 1983-1986)", que prometia construir quinhentos grandes prédios para escolas de 1° grau ensino.

Além do Protec, encontrava-se em desenvolvimento, desde 1984, o Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (Edutec), financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

Seu objetivo era a formação de recursos humanos, a ampliação e a melhoria da infra-estrutura da totalidade do sistema de educação técnica de 2° grau existente, envolvendo a rede federal (33 escolas agrotécnicas e vinte técnicas), a rede de várias unidades da Federação (vinte escolas agrícolas e quatorze industriais), além de duas escolas operadas por entidades privadas. Os recursos negociados eram da ordem de US$ 43,7 milhões para o período de 1984-1987 (Nepp, 1990). Como veremos posteriormente, esses objetivos também não foram observados entre 1987-1990.

6 – REFORMA DAS POLÍTICAS URBANAS

No biênio 1985-1986 assiste-se a alguns ensaios de reforma das políticas de habitação e saneamento básico herdadas do regime autoritário. Nesse sentido, destacou-se a instituição, por ato do presidente da República, do Grupo de Trabalho para a Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH) e da Comissão para a Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento (CR/SFS). O ímpeto reformista foi residual no caso da política nacional de transportes coletivos urbanos.

6.1 – POLÍTICA HABITACIONAL

A principal iniciativa que visava à reforma da política habitacional foi a constituição do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH) em agosto de 1985 (Decreto n. 91.531/85).

Presidido por Raphael de Almeida Magalhães, futuro ministro da Previdência e Assistência Social, o GTR/SFH era integrado por representantes do governo, da sociedade civil e da iniciativa privada, além de personalidades do meio político e acadêmico, com destaque para a professora Maria da Conceição Tavares.[78]

O GT foi incumbido de "analisar os fundamentos, a evolução e os problemas do SFH" e apresentar subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional. Em janeiro de 1986, os trabalhos foram concluídos e o relatório final encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU, 1986).

Segundo o relatório, os trabalhos foram balizados pelas diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I-PND/NR) que conferiam "prioridade absoluta" ao atendimento dos estratos de menor renda, residentes nas periferias urbanas. Dada essa premissa, o GT constatou o "evidente contraste" entre tais diretrizes sociais e econômicas e a estrutura e os procedimentos então vigentes no âmbito do SFH. Da mesma forma, constatou que os instrumentos reguladores da atuação do governo federal no setor eram "insuficientes ou ineficientes, tanto do ponto de vista conceitual como do operacional".

O ponto de partida do trabalho foi o estabelecimento de consensos sobre determinados princípios gerais unificadores da reorientação geral sugerida.

Nesse sentido, foram estabelecidos princípios gerais relativos aos seguintes aspectos: habitação como parte da questão social; responsabilidades do Estado; múltiplas formas de produção e de acesso; participação dos interessados; moradia como parte da questão urbana; requisitos da moradia; conceito de "déficit" habitacional e prioridade para enfrentá-lo; ação efetiva sobre custos e qualidade; adequação de recursos; reforço e melhoria dos instrumentos do Poder Público; papel dos agentes; nova função do BNH; e resultados pretendidos (MDU, 1986:7-17).

A seguir destaco as principais recomendações. Para facilitar a leitura, a análise está dividida em seis tópicos, a saber:

— revisão das fontes de financiamento;

---

[78] O GTR/SFH era composto de representantes dos seguintes órgãos: ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; ministério da Fazenda; ministério do Trabalho; secretaria de Planejamento da Presidência da República; Banco Nacional da Habitação; Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (Secovi); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Associação Brasileira das Cohabs; Associação Brasileira dos Inocoops; Coordenação Nacional dos Mutuários; Conselho Federal dos Corretores de Imóveis; e Instituto de Resseguros do Brasil. Além de Maria da Conceição Tavares, foram convidados a integrar a comissão, Marcílio Marques Moreira, André Lara Resende, Acir Frederico Horta Barbosa Pinto da Luz, Carlos Moacir Gomes de Almeida, Augusto Jeferson de Oliveira Lemos e Fabiano Saporiti Campelo.

— reorientação da prioridade dos gastos;

— ampliação do conceito de *moradia*;

— Política Habitacional e Política de Desenvolvimento Urbano;

— organização institucional; e

— ausência de consenso na separação dos subsistemas "social" e "mercado".

Revisão das Fontes de Financiamento

Como ficou dito na Primeira Parte desta tese, as fontes de financiamento da política de habitação no pós-64 eram presididas, exclusivamente, pela lógica da auto-sustentação financeira. Não era previsto o aporte de recursos de origem fiscal a fundo perdido. Esse mecanismo de financiamento inviabilizava o atendimento das camadas de menor renda.[79]

Essa recomendação estava ancorada no princípio, estabelecido pelos integrantes do GT, de que a habitação é parte da questão social e vincula-se, necessariamente, ao estágio de desenvolvimento econômico alcançado pelo país. Nesse sentido, a política habitacional deveria "proporcionar a todas as famílias brasileiras, ponderada a situação socioeconômica de cada qual, as melhores condições possíveis de moradia".

Outro princípio adotado pelo GTR/SFH, relacionado ao anterior, era que o provimento da moradia popular era da "responsabilidade do Estado". Em função da estrutura de distribuição de renda, "nos países de industrialização tardia" o mercado mostrava-se inadequado para prover a oferta de habitação às populações carentes, o que "impõe ao Poder Público a responsabilidade de planejar, programar, promover a execução e fornecer recursos em volume e condições adequadas, que garantam àquelas populações melhores condições de moradia". O documento sentenciou que "a questão do direito à moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado" (MDU, 1986:7).

Destaque-se ainda o longo diagnóstico feito pelo GTR/SFH acerca dos fatores que levaram ao esgotamento do SFH no início dos anos 80. Além dos condicionantes impostos pela conjuntura econômica recessiva do início dos anos 80, o documento listou um conjunto de inconsistências endógenas ao modelo, muitas das quais já referidas, na análise que desenvolvi na Primeira Parte desta tese. Dentre tais fatores o documento destaca a "baixa qualidade de diversos

[79] O GTR/SFH incorpora esta crítica, nos seguintes termos: "Os investimentos nos programas de conteúdo social não podem obedecer à lógica da equação financeira que é a essência do atual SFH, exigindo subsídios explícitos de origem fiscal". Nesse sentido, adverte que o Estado deve "aplicar os recursos sob sua gestão – FGTS ou de origem fiscal – exclusivamente no custeio de programas de conteúdo social, compreendidos os destinados à produção ou à melhoria de moradias para as populações de baixa renda, à implantação de redes de água e esgoto e à melhoria de sistemas de transportes coletivos públicos" (MDU, 1986:8).

investimentos, alguns diretamente executados pelo BNH, realizados entre 1982 e 1984, por interesses meramente eleitorais, de discutível prioridade social, de localização inadequada, de péssima qualidade e de elevado custo". Também são mencionados os créditos do BNH contra as sociedades de crédito imobiliário em liquidação.

Em seguida, foram sugeridas "medidas corretivas", parte das quais relacionados à condução da política econômica e outras afetas a aspectos intrínsecos ao modelo SFH: mudanças na legislação do FGTS; conclusão dos processos de liquidação extrajudicial de sociedades de créditos; criação de um novo tipo de caderneta de poupança; estímulo ao investimento em imóveis de aluguel; definição de fontes para cobrir os resíduos dos saldos devedores remanescentes no final do contrato estatal (FCVS).

Reorientação da Prioridade dos Gastos

O documento sugere um elenco de medidas visando à reorientação das aplicações do SFH. Essa apresentação era precedida por um diagnóstico das causas da "taxa de inadimplência absolutamente anormal" que atingia o SFH, resultante da "evidente falta de sintonia entre a lógica financeira com que opera o BNH e a capacidade de pagamento, sobretudo dos mutuários de baixa renda" (MDU, 1986:27).

Visando a superar essa assimetria, o GT recomendou, entre outras medidas, que a política habitacional priorizasse as famílias de baixa renda (renda de até três salários mínimos mensais) mediante tratamento diferenciado.

Esse foco aparece, por exemplo, no estabelecimento de "regras" de comprometimento da renda com amortização de financiamento habitacional diferenciadas por extratos de renda. De um lado, as famílias de baixa renda (níveis inferiores a três salários mínimos mensais), que "pagarão pela amortização de seus financiamentos (para a melhoria da própria habitação, de lote urbanizado, aquisição de embrião de casa ou outra forma qualquer de acesso à moradia) não mais que um percentual fixo inferior a quinze por cento da renda efetivamente percebida, procedendo-se à correção das prestações e dos saldos devedores pelos mesmos índices e no mesmo momento das correções de salários, computando-se apenas o aumento básico concedido à categoria profissional a que pertença o mutuário e fixando-se, no controle de financiamento, o número de prestações a serem pagas".

De outro, as famílias com mais de três e até oito salários mínimos de renda mensal, que "pagarão juros crescentes, por faixa de renda, de 1% a 5%, recomendando-se, com toda a urgência, estudos e previdências no sentido de definição realista dos níveis de comprometimento de renda e, também, no tocante aos indexadores e periodicidade de correção de saldos devedores, reajustes salariais e reajustes de prestações habitacionais, procurando-se compatibilizá-los,

tanto quanto possível, e respeitando-se o princípio de resgate de prestação equivalente ao reajuste de salário de categoria profissional do mutuário". (MDU, 1986:26-27).

Ampliação do Conceito de *Moradia*

A ampliação do conceito de *habitação*, envolvendo não apenas a moradia, mas também a infra-estrutura urbana, foi outro princípio orientador das propostas. Nesse sentido, o GT criticou o modelo dominante — cuja "única opção" era a "produção de casa nova" visando a "tornar cada brasileiro proprietário de casa nova" — e advogou a ampliação das formas de produção e de acesso à moradia.

Segundo o documento, o conceito então vigente deveria dar lugar à compreensão "de que o fundamental em um programa adequado às condições brasileiras 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" (Idem:9).

O princípio da existência de "múltiplas formas de produção e acesso" foi reforçado pelas informações do IBGE (Pnad), dando conta de que o déficit habitacional urbano em 1984 atingia cerca de 1,2 milhão de moradias situadas em aglomerações inorgânicas ou sem acesso regular, destituídas de um ou mais serviços básicos de água, energia elétrica.

Tendo por base esse conceito, o GT recomendou a prioridade a "um programa de urbanização simplificada de favelas ou aglomerações semelhantes, de baixo custo e com a participação dos interessados, envolvendo regularização da propriedade, financiamento para a melhoria da qualidade da moradia e introdução de serviços básicos de saneamento" (Idem:12).

Na mesma perspectiva o relatório recomendou que a prioridade para atendimento das famílias de baixa renda contemplasse, "além da melhoria concreta de sua habitação atual, a oferta de serviços básicos de saneamento e transporte coletivo, especialmente água tratada e esgotos, para os quais devem ser orientados com prioridade os investimentos públicos" (Idem:10).

Política Habitacional e Política de Desenvolvimento Urbano

O documento registrou que "pela unanimidade dos seus integrantes", o GT "considerou essencial a existência, com a brevidade possível, de Lei de Desenvolvimento Urbano que regule, de maneira efetiva, o crescimento das cidades" (Idem:32).

Dado que "moradia só pode ser tratada como parte da questão urbana", logo a política habitacional "só terá sentido, como parte da política de

desenvolvimento urbano, destinada, em essência, a melhorar a qualidade de vida de todos os segmentos das cidades".[80]

Organização Institucional

O GTR/SFH propôs que a política habitacional fosse contemplada como um dos capítulos da política de desenvolvimento urbano, de alcance nacional, descentralizada e baseada na cooperação institucional e financeira das três esferas de governo, coordenada, na esfera federal, pelo MDU.

Nesse contexto, recomendou a redefinição da composição, das competências e das formas de atuação do MDU, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e do BNH. Esse último órgão passaria a ser uma "agência financeira federal para o desenvolvimento urbano", com a denominação de Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano (BNDU). O GT também propõe a redefinição da composição e das atribuições do Conselho Curador do FGTS e do Conselho de Administração do BNH (MDU, 1986:49-51).

Separação dos Subsistemas "Social" e "Mercado"

A separação dos subsistemas "social" e de "mercado" foi outra proposta defendida por parte dos membros do GT. O subsistema "social" compreendia os programas voltados para a moradia popular, que seriam financiados com recursos do FGTS e do Tesouro Nacional a fundo perdido.

O subsistema "mercado" compreendia os programas dirigidos às camadas de renda média e alta, que seriam financiados com recursos da caderneta de poupança e seria administrado pelas instituições financeiras que integram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) sob a supervisão e controle do Banco Central

A proposta de separação dos sistemas preconizava que o BNH (transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano, BNDU) fosse responsável apenas pela gestão do subsistema "social" enquanto a competência sobre o subsistema "mercado" seria transferida para o Banco Central.

---

[80] Nessa perspectiva, a "nova política habitacional" dever-se-ia orientar pelas seguintes diretrizes: "a) apoio à institucionalização e à prática do planejamento urbano, bem como à gestão urbana necessária para implementá-lo; b) apoio à melhoria da infra-estrutura urbana de maior interesse social, envolvendo investimentos e serviços como os de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; drenagem; destinação final de resíduos sólidos; limpeza pública; e sistemas viários; c) apoio à melhoria e à adequação da oferta de equipamentos e serviços comunitários como: saúde; educação; abastecimento; comunicação; lazer; e segurança; d) apoio à solução do problema habitacional através da organização do espaço territorial e de: legalização da posse da terra ocupada; acesso a lotes urbanizados pelas famílias carentes; urbanização dos aglomerados de sub-habitações; melhorias habitacionais; produção ou financiamento de aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas; moradias de aluguel, *leasing*, comodato e outras formas de ocupação; financiamento de materiais de construção; e e) apoio aos investimentos e aos serviços de transportes coletivos" (Idem:37-38).

Essa proposta apresentava duas vantagens principais. A primeira era acabar com o caixa único, no qual os recursos do FGTS, que deveriam ser aplicados em programas para baixa renda, eram utilizados em programas para as faixas superiores. A segunda era estabelecer uma base financeira adequada (FGTS e recursos orçamentários) para o financiamento de programas de moradia popular.

Entretanto, essa proposta não obteve consenso. Em vista disso, o documento apresentou um resumo das duas principais linhas de argumentação, com o objetivo de "permitir reflexões, estudos complementares e decisões de governo".

6.2 – POLÍTICA DE SANEAMENTO

No caso da reforma do Planasa e do SFS, os ensaios reformistas emitidos pelo Executivo federal foram de duas naturezas. De um lado, a instituição da Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento (CR/SFS). De outro, a adoção de medidas que procuravam corrigir dois pontos críticos do Planasa: a instituição do Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear), que previa a aplicação de recursos federais a fundo perdido; e a incorporação dos municípios que não aderiram ao Planasa.

6.2.1 – A COMISSÃO DE REFORMULAÇÃO DO SFS

Em outubro de 1985, foi instituída a "Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento" (CR/SFS) com o objetivo de "reestudar" esse sistema e "propor recomendações e gerar subsídios para a formulação de uma Política Nacional de Saneamento consistente com as condições socioeconômicas e culturais prevalecentes na sociedade brasileira e tendo presentes as diretrizes do governo central para o Desenvolvimento Urbano e Ambiental" (Portaria do Gabinete do ministro do MDU n. 142/85).

Em fevereiro de 1986, os trabalhos foram ultimados e o relatório final encaminhado ao ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU, 1986b).

Conservadorismo na Composição da Comissão

Na composição da Comissão, predominaram os interesses conservadores. Tiveram assento os representantes dos principais grupos de interesses burocráticos, privados e corporativos que, ao longo da ditadura, detiveram posições privilegiadas no processo de decisão do Planasa.

Aliás, o conservadorismo da Nova República nesta área já havia sido sinalizado com a manutenção de Irvando Mendonça Pires no cargo de diretor de Engenharia e Saneamento do BNH. Pires fora um dos idealizadores do Planasa e dirigente do BNH durante a ditadura.

A representação da iniciativa privada contemplava os principais grupos de pressão e de interesses de empreiteiras de obras públicas e fabricantes de materiais e equipamentos especializados no saneamento.[81]

Dentre os organismos públicos, além do MDU (representado pela Secretaria Geral Adjunta, que presidiu a Comissão, e pela Secretaria de Saneamento, que funcionou como Secretaria Executiva), tiveram assento na Comissão representantes do Banco Nacional da Habitação (BNH), da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR) e da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP).

A Comissão contou ainda com representantes da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) que foi constituída no final de 1984 e congregava as 26 companhias estaduais de saneamento básico.

Os municípios autônomos foram representados pela Assemae, criada em 1984, congregando os serviços de saneamento básico dos cerca de 1.200 municípios que não aderiram à política oficial, de todos os estados brasileiros (menos Acre e Amapá), além da Cetesb e da FSEP.

Correção pontual do Planasa e Incorporação dos Autônomos

A Comissão buscava dois objetivos centrais: introduzir mudanças pontuais no Planasa, corrigindo seus aspectos mais críticos; e encontrar "soluções conciliatórias" para incorporar os municípios autônomos. Em agosto de 1985, dois meses antes da sua instituição, o referido diretor de engenharia e saneamento do BNH, em palestra proferida no 13° Congresso Brasileiro da Abes, explicita com clareza este ponto:

"Antes de iniciar esta palestra desejo informar que o Senhor Ministro do Desenvolvimento Urbano, Dr. Flávio Peixoto, incumbiu-me de esclarecer que a Comissão a ser criada para estudar a implementação de programas de saneamento e proteção ao meio ambiente **não pressupõe revisão do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), dado que o considera um Plano estruturado, através do qual se vêm alcançando expressivos resultados no País."** (...) "Desejo também fazer referência **à questão principal que se coloca para os debatedores deste Congresso, ou seja, a da atuação das Companhias Estaduais de Saneamento e dos órgãos autônomos municipais.** É nosso entendimento que, nos dois casos, os trabalhos realizados **são**

[81] Dentre os segmentos privados, destacava-se a Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento (Asfamas), criada em 1974 e integrada por fabricantes de materiais e equipamentos para saneamento; a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criada em 1957, que congregava os sindicatos da Construção Civil, Associações de Empresas Executoras de Obras Públicas, Associações do Mercado Imobiliário, Empresas Construtoras e Empresas Fabricantes e Fornecedoras de Materiais de Construção; e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), constituída em 1966, que congregava firmas de consultoria e de projetos, empresas construtoras, fabricantes de materiais e equipamentos, companhias estaduais de saneamento, órgãos públicos, serviços municipais de água e esgoto e profissionais ligados ao setor.

complementares, e não excludentes. A Diretoria de Engenharia e Saneamento do BNH estuda, no momento, alternativas para atender aos chamados municípios independentes, sem fazer, entretanto, restrições ao desempenho das Companhias Estaduais de Saneamento. Ao ressaltar estes pontos, é minha intenção trazer ao conhecimento de todos que **o que se busca são soluções conciliadoras, capazes de colocar no âmbito do Planasa, ao lado das atividades das Companhias Estaduais de Saneamento, as atividades de inúmeros municípios, que agem através de suas autarquias**" (Pires, 1985:332, grifos meus).

Dado esse pano de fundo, o diagnóstico elaborado pela CR/SFS reconheceu os limites estruturais, de natureza política e financeira, do Planasa. Dentre os problemas, a Comissão citou a "falta de atendimento aos Órgãos Autônomos Municipais" e os "custos elevados, notadamente, na implantação dos projetos de esgotamento sanitário". A correção desses pontos exigiria "premência de equacionamento", sublinha o relatório.

Com relação aos limites financeiros, a CR/SFS criticou os mecanismos de financiamento do setor, marcados pela "inexpressiva aplicação de recursos financeiros sem retorno (fundo perdido)", que representava uma evidência do "tratamento não-prioritário por parte do governo federal" ao setor e que acabou "inviabilizando o atendimento, em larga escala, das populações de baixa renda localizadas nas áreas periféricas das grandes cidades e nos pequenos núcleos do espaço rural".

A Comissão também constatou o fracasso do Planasa no tocante ao princípio da auto-sustentação financeira, que previa o "equilíbrio financeiro permanente dos recursos." Entretanto, segundo a Comissão, isso não decorreu de falhas na concepção do Plano. A principal razão alegada era que o "regime de monopólio" nas Concessionárias Estaduais de Saneamento (CESB) "não se configurou", pois uma parcela significativa de municípios manteve sua autonomia. Outra razão alegada era a crise financeira das Cesb.[82]

---

[82] Segundo o documento: "Apesar dos inegáveis avanços no atendimento com água potável, alcançados graças à mobilização de expressivos recursos através do Planasa, o modelo acima descrito, especialmente do ponto de vista econômico-financeiro, não se consolidou. Em primeiro lugar, o regime de monopólio dos serviços a nível estadual pelas Cesb não se realizou, pois uma parcela significativa de municípios, em vários estados, manteve a autonomia dos serviços de água e esgoto. Além disso, as Cesb, a partir de 1981, vêm convivendo com uma permanente crise financeira. Tal crise decorre do crescimento acelerado do serviço da dívida, que apresentou dificuldades de ser repassado integralmente para a população, em virtude de fatores estruturais e conjunturais. Deste modo, as Cesb passaram a administrar saldos a descoberto, crescentes. Nos equacionamentos financeiros que se seguiram, coube aos estados assumirem investimentos, parcela de dívida das companhias e parcela de seu saldo a descoberto, ocorrendo casos em que através de atrasos de pagamentos insuportáveis levaram fornecedores e empreiteiros a financiarem o restante desse saldo. Durante os últimos três anos, ocorreram interrupções de pagamentos das prestações devidas ao SFS, sendo efetuadas renegociações entre Companhias e BNH para regularização desta situação. As projeções financeiras indicam que a situação pode se agravar caso não sejam reformuladas as atuais regras que regulam o SFS" (MDU, 1986b).

Proposta de Modelo Institucional

A despeito do seu conservadorismo, o modelo institucional proposto tinha aspectos positivos. A proposta ampliava o acesso e a participação dos municípios (inclusive os autônomos) e dos governos estaduais nos processos decisórios de planejamento e de gestão da política nacional de saneamento.

Em termos objetivos, a Comissão sugeriu que as diretrizes para o setor fossem definidas pelo governo federal através do MDU, ficando ao BNH reservada a função de agência financeira de fomento para o desenvolvimento urbano.

Mais especificamente, o BNH deveria cumprir "efetivamente as funções de Banco de Desenvolvimento Urbano", integrado à política nacional do setor, que compreenderia: planejamento urbano, habitação, saneamento básico e meio ambiente, outras obras de infra-estrutura urbana e transporte coletivo urbano.

Visando à "democratização do processo", a Comissão sugeriu a constituição da "Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento" no âmbito do MDU.[83]

No âmbito de cada Unidade da Federação, foi sugerida a criação de "Conselhos Estaduais de Saneamento (CES)" e de "Fundos Estaduais de Saneamento (FES)". Esses conselhos deveriam, dentre outras atribuições, coordenar e elaboração dos "Planos Estaduais de Saneamento (PES)", que contemplassem todos os municípios dos estados "independentemente de sua vinculação às Companhias Estaduais de Saneamento". Esses "Planos Estaduais de Saneamento" seriam consolidados, em âmbito nacional, no "Plano Anual de Saneamento".

Com as mudanças sugeridas, o processo de planejamento e de definição de prioridades para alocação de recursos no setor seria desenvolvido em dois níveis. O primeiro, no âmbito de cada estado, sob a responsabilidade dos Conselhos Estaduais de Saneamento (CES), que, através de um órgão executivo e com a assessoria técnica do gestor do FES e da agência regional do BNH, deveriam definir e consolidar os programas municipais e estaduais prioritários.

O segundo, em nível nacional, coordenado pelo MDU em conjunto com o BNH e com a Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento, mediante a consolidação dos programas estaduais.

Comissão também sugere esforços no sentido de incentivar a formação de "Conselhos Municipais" ou "Conselhos Regionais" ou de "Bacias Hidrográficas",

---

[83] Essa Comissão seria integrada pelos seguintes membros efetivos: Secretário Geral do MDU – como coordenador; Secretário de Saneamento do MDU – como Secretário Executivo; Diretor Geral do DNOS; Diretor de Engenharia e Saneamento do BNH; Secretário Geral da Seplan/PR; Secretário da Sema; Presidente da FSESP/MS; Presidente da Abes Nacional; Presidente da Aesbe; Presidente da Asfamas; Presidente da CBIC; Presidente da Comissão Interior do Congresso Nacional; Presidente da Comissão de Saúde do Congresso Nacional.

como suporte político às propostas de ação no setor de saneamento e como elemento permanente de avaliação dos planos municipais, regionais e de fiscalização da qualidade dos serviços ofertados.

Propostas de Revisão do Financiamento

Do ponto de vista do financiamento, as propostas também apontavam numa direção correta. Todas as recomendações partiam de três premissas. Primeira, que a receita tarifária deveria continuar sendo a principal fonte de financiamento do setor, mas suplementada com recursos do FGTS *e fiscais a fundo perdido,* dado o "componente social" do saneamento. Nesse sentido, o BNH deveria ser transformado em banco voltado "para dar apoio a intervenções de caráter social" e, para tanto, "deverá ser amparado com recursos da União".

A segunda premissa era que as condições de financiamento dos empréstimos dos SFS deveriam ser "adequadas à realidade socioeconômica do setor", através da fixação de novos limites para as taxas de juros e prazos de carência e amortização compatíveis com a natureza dos empreendimentos.

Finalmente, a terceira era que a política tarifária do setor deveria ser amparada numa nova legislação que fosse abrangente e flexível, de forma a contemplar as diversas características socioeconômicas do país, bem como os diversos tipos de entidades prestadoras desses serviços.

6.2.2 – O PROSANEAR

A segunda frente de mudanças no setor foi a instituição, em outubro de 1985, do Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear), que previa a aplicação de recursos federais a fundo perdido em projetos contemplados no Programa de Prioridades Sociais para 1986.

Como mencionado, até então o SFS abominava a utilização de recursos dessa natureza. Esse era um dos fatores que limitava a efetividade social do Planasa. Com o Prosanear, procurava-se corrigir esse ponto crítico.

De acordo com o discurso oficial, a criação do Prosanear introduzia "ajustamentos" no SFS, "estabelecendo condições operacionais que permitem expandir o atendimento, no âmbito do Planasa, das populações mais carentes, concentradas em áreas insalubres, em todo o país" As "finalidades sociais" do novo programa "credenciam-no ao aporte de recursos transferíveis aos estados ou municípios, a título de colaboração financeira, não-reembolsáveis, oriundos notadamente do Finsocial, com o objetivo de compatibilizar a viabilidade econômico-financeira de retorno dos investimentos com a capacidade de pagamento da população beneficiada" (MDU/BNH, 1985:2).

O Prosanear visava a atender as necessidades da população urbana com renda familiar inferior a três salários mínimos, que vivia em condições sanitárias precárias, sobretudo em favelas ou na periferia das grandes cidades.

Seu objetivo era assegurar apoio técnico e financeiro à implantação e à melhoria de serviços integrados de abastecimento de água, esgotos sanitários, drenagem e afastamento de resíduos sólidos nessas comunidades, pela adoção de tecnologias, métodos e processos construtivos simplificados, que reduzam os custos de execução, manutenção e operação dos serviços. A principal novidade do programa era o fato de contemplar a aplicação de recursos de natureza fiscal da União (Finsocial), a fundo perdido.

6.2.3 – A INCORPORAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AUTÔNOMOS

Finalmente, a terceira frente de reforma do setor foi a instituição de uma linha de crédito do SFS para os Órgãos Autônomos Municipais (Resolução n. 51/85 do BNH). Essa medida procurava corrigir outro aspecto crítico do modelo centralizador do Planasa, que pressupunha a adesão dos municípios. Como mencionei anteriormente, um dos instrumentos utilizados para coagir os municípios recalcitrantes era o bloqueio dos financiamentos. Mesmo assim, muitos deles preferiram manter sua autonomia.

No início dos anos 80, no contexto da luta pela redemocratização do país, as críticas ao modelo centralizador foram incorporadas na agenda reformista, posto que ele conflitava com os princípios da descentralização, da participação e da autonomia municipal. É nesse contexto que foi criada a Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae), em 1984, aglutinando mais de mil municípios que não aderiram ao Planasa. O cerne da crítica da Assemae era o bloqueio dos financiamentos. A Resolução n. 51/85 do BNH era uma tentativa de responder a essas pressões.

6.3 – POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO

No transporte público, não são constatadas iniciativas do Executivo federal no sentido de reorganizar estruturalmente a política nacional herdada do autoritarismo.

Ao contrário do que ocorre para os demais setores da área social, sequer no âmbito do discurso o setor foi contemplado. O diagnóstico dos problemas era insuficiente e suas causas estruturais não foram identificadas de forma correta. Na verdade, o discurso antecipou uma inflexão que se concretizou em 1990, qual seja, a de considerar o transporte público apenas como uma "questão do poder local", minimizando a necessidade de uma política nacional para o setor.

Esse equívoco (Fagnani, 1995) já transpareceu no I PND/NR, que compreendia o transporte público como "uma questão de política local, atuando o

governo federal em caráter complementar às ações empreendidas pelas municipalidades, organismos metropolitanos e estaduais, cabendo aos estados o papel de elo entre as esferas federal e municipal" (Seplan, 1986b:177). Nesse sentido, um dos objetivos prioritários era "consolidar o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, através da estruturação, reorganização e aperfeiçoamento de natureza institucional e organização das entidades que compõem os sistemas locais" (Idem:181).

Em termos efetivos, o setor esteve mergulhado em indefinições no biênio 1985-1986. Nessa fase, sua reorganização esteve sempre subordinada à reestruturação das funções e competências do MDU e do BNH, bem como do Sistema Financeiro de Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento.

Nesse contexto, em janeiro de 1986, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) foi transferida da órbita do Ministério dos Transportes para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Ao longo desse ano, foram veiculadas notícias dando conta da sua extinção. Pressupunha-se que suas funções seriam então assumidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano (BNDU), órgão a ser criado em substituição ao BNH.

Na ausência de iniciativas de natureza estrutural, a principal medida adotada pelo governo da Nova República nesse setor foi instituir o Vale-Transporte, um subsídio direto ao usuário do transporte coletivo. Trata-se de um mecanismo pelo qual os trabalhadores adquirem o vale junto às empresas de transporte, ao custo equivalente a até 6% de seus salários. O diferencial do custo é subsidiado pelo empregador, parcialmente ressarcido pelo governo mediante isenções fiscais.

Esta medida refletia a emergência da questão dos subsídios aos transportes urbanos no Brasil no final da ditadura, cuja importância ampliou-se com a crise econômica e social do início dos anos 80, sendo incorporado na agenda reformista.

7 – REFORÇO DA ALIMENTAÇÃO POPULAR

A reforma da política de suplementação alimentar era parte da estratégia mais ampla do governo da Nova República de implantar, no curto prazo, um programa de ações emergenciais de combate à fome.

O primeiro esboço dessa estratégia foi apresentado no documento "Subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego", elaborado pela Comissão para o Plano de Governo (Copag) e divulgado em fevereiro de 1985. No setor da alimentação, o documento sugeriu medidas para aperfeiçoar a coordenação institucional, de forma a ampliar a eficácia, corrigir distorções e agilizar a implementação dos programas que vinham sendo implementados. O ponto de partida era o conhecido diagnóstico acerca da fragmentação institucional

e de programas, que caracterizava a intervenção do regime autoritário nesse setor.

O segundo esboço desta estratégia emergencial apareceu no "Programa Prioridades Sociais para 1985" (PPS/85), elaborado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Exposição de Motivos n. 234, de 7/5/1985). Além das áreas de alimentação e emprego, o PPS/85 incorporou o "Projeto Nordeste" (desenvolvimento rural para pequenos produtores) e a "Recuperação da Infra-estrutura Social Danificada pelas Enchentes".

Finalmente, o terceiro esboço foi explicitado no "Programa Prioridades Sociais para 1986" – PPS/86", também elaborado pela Seplan-PR, que introduziu duas mudanças importantes. A primeira era o arrefecimento da preocupação com o desemprego, dada a retomada da economia a partir de 1984. A segunda era que além do objetivo central de promover um "alívio imediato" da fome foram introduzidas novas áreas de preocupação (atendimento às necessidades sociais básicas, reorganização agrária, Projeto Nordeste e transporte urbano).

As metas iniciais da Nova República para "alimentação popular" eram ambiciosas. De acordo com o preâmbulo do PPS/86:

"O objetivo do governo é não deixar uma criança sequer sem alimentação, escola e proteção à saúde. Por isso, as metas têm o tamanho da população brasileira: entregar um litro de leite, todos os dias, a 10 milhões de crianças até 1989; fornecer merenda escolar para 34 milhões de crianças, todos os dias úteis do ano, incluindo férias; fornecer cesta básica de alimentos a 15 milhões de gestantes, nutrizes e crianças até 4 anos, até 1989".

Em termos concretos, a cobertura dos programas ampliou-se de forma substancial, aproximando-se das metas pretendidas. Os beneficiários dos programas federais de alimentação popular cresceram de 25,3 para 48,8 milhões de pessoas entre 1984 e 1986.

O gasto federal cresceu 83,5%, em 1985-1984; e 48,2%, em 1986-1985. O patamar de gasto de 1986 foi mais de quatro vezes superior ao de 1980 e quase três vezes superior ao de 1984. A participação relativa da área de alimentação e nutrição no gasto social federal consolidado passou de 0,64% em 1980, para 2,69% em 1986 (Piola e Camargo, 1993).

As iniciativas do Executivo federal na área de alimentação, no biênio 1985-1986, foram de três naturezas, abordadas a seguir:

- a introdução de mudanças nos programas existentes;
- a criação de novos programas; e
- a tentativa de promover a coordenação institucional

7.1 – MUDANÇAS NOS PROGRAMAS EXISTENTES

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO

No biênio 1985-1986, foram introduzidas modificações nos principais programas que vinham sendo implementados: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa de Nutrição em Saúde (PNS) – cuja denominação passou para Programa de Suplementação Alimentar (PSA) –, Programa de Complementação Alimentar (PCA) e Programa de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda (Proab).

De modo geral, tais transformações foram no sentido de ampliar a clientela-alvo, tendendo-se para a universalização do atendimento, operando-se nítida inflexão na postura inicial de empreender ações "transitórias" e "emergenciais" para os extratos pobres e biologicamente vulneráveis.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

A merenda escolar, objeto do Pnae, é um dos mais antigos programas de suplementação alimentar do país, tendo sido instituído em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos (Cnae). Em 1955, passou a ser de responsabilidade da Campanha da Merenda Escolar (CME). No Regime Militar, em 1965, a denominação da CME foi alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae), que permaneceu responsável pela execução do programa até 1981. Nesse ano, a Cnae foi transformada em Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae), cabendo-lhe a condução do programa. Finalmente, em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Educando (FAE) – pela fusão do Inae com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) – que, desde então, assumiu a coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (Nepp, 1989).

O objetivo do Pnae era assegurar assistência alimentar de modo a suplementar as necessidades nutricionais e contribuir para maior eficácia do sistema educacional, melhorando a capacidade de aprendizagem do educando, reduzindo os índices de absenteísmo, evasão ou mesmo repetência e contribuindo para a formação de melhores hábitos alimentares, por meio da reeducação nutricional. Até 1984, o programa visava a fornecer uma refeição diária, durante todo o período letivo (180 dias/ano), a todas as crianças matriculadas nas redes pública e filantrópica de ensino de 1° grau.

Entretanto, em função de restrições de ordem financeira, esse objetivo, na prática, não se realizava. Uma das críticas que se fazia ao programa era a descontinuidade do seu funcionamento. Em 1979, por exemplo, o Pnae forneceu refeições durante 128 dias (70% do período letivo). No Nordeste, a situação foi ainda mais grave. Os estudantes receberam merendas em apenas 97 dias, ou seja, pouco mais da metade do período letivo (Torres Filho e Carvalho, 1989).

Com o PPS/85, o governo comprometeu-se com o fornecimento da merenda durante todos os dias úteis do período letivo (180 dias/ano). Posteriormente, com o PPS/86 foram introduzidas duas mudanças significativas,

ampliando-se o número de dias de fornecimento e o público-alvo. De um lado, a distribuição da merenda passou a ser estendida ao período das férias escolares, funcionando, portanto, em todos os dias úteis do ano (270 dias/ano).

De outro lado, foi ampliado o público-alvo da merenda escolar. Em 1986, foi institucionalizado o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), também conhecido como "Programa dos Irmãozinhos", com o objetivo de fornecer, durante todos os dias úteis do ano, uma refeição às crianças em idade pré-escolar (4-6 anos), residentes em regiões carentes e com irmãos matriculados na rede oficial de ensino de 1° grau ou em entidades filantrópicas, como já vimos. O PPS/86 estimava o atendimento de 5 milhões de crianças em 1986.

Em função dessas mudanças e do aumento dos recursos aplicados, houve notável crescimento quantitativo do número de beneficiários da merenda. Entre 1984 e 1986, o gasto público quase triplicou em termos reais e o número de beneficiários (Pnae e Paie) passou de 20,8 para 31,1 milhões de pessoas (Nepp, 1989:340-346).

Outro aspecto a ser destacado foi o impulso, não-concretizado, de descentralização do Pnae. As primeiras iniciativas nesse sentido germinaram em 1983, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por iniciativa dos governadores oposicionistas eleitos em 1982. No Estado de São Paulo, em meados dos anos 80, a gestão da merenda encontrava-se descentralizada em cerca de 90% dos municípios (Nepp, 1989:337).

No âmbito federal, o MEC sinalizou, a partir de 1986, o início de um processo mais amplo de municipalização do Pnae, compreendido como uma "resposta política à pressão dos prefeitos para uma efetiva transferência do comando das aquisições de alimentos para os governos municipais" (Torres Filho e Carvalho, 1989:385). Entretanto, foram impulsos tênues, restritos a um número reduzido de localidades e sujeitos a descontinuidades políticas e financeiras.

Programa de Suplementação Alimentar (PSA)

Em 1975, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), do Ministério da Saúde, criou, no âmbito do II Programa Nacional de Alimentação (Pronan), o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), com o objetivo de suplementar a dieta dos grupos biologicamente mais vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrizes e crianças), pertencentes a famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais, através da distribuição gratuita de uma cesta básica de alimentos *in natura* (arroz, feijão, leite, fubá, farinha de mandioca) nos postos e centros de saúde da rede pública.

Executado em convênio com secretarias estaduais de saúde, sua área de atuação concentrava-se nas regiões mais pobres, sobretudo no Nordeste. A partir de 1985, o Programa de Nutrição em Saúde (PNS) passou a denominar-se Programa de Suplementação Alimentar (PSA).

As mudanças introduzidas pelo PPS/86 visavam a ampliar a cobertura do programa. A área de atuação, até então concentrada no Nordeste, estendeu-se a todas as regiões do país (cerca de 4 mil municípios). A cobertura foi ampliada para as crianças de até quatro anos de idade (anteriormente atingia crianças de até três anos). Além disso, buscou-se maior integração do PSA com o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança. Desenvolvido pelo Ministério da Saúde, esse programa combinava suplementação alimentar, incentivo ao aleitamento materno, prevenção e combate às carências nutricionais específicas (bócio endêmico, anemia nutricional e hipovitaminose A) e combate às doenças respiratórias agudas e às diarréias.

A meta do governo era beneficiar 10 milhões de pessoas em 1986 e 15 milhões em 1989 (Seplan, 1986a:72). Entre 1984 e 1986 o número de beneficiários do PSA quase dobrou: de 4,4 para 8,7 milhões (Nepp, 1989:364).

Programa de Complementação Alimentar (PCA)

Implantado pela Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1977, esse programa atendia à população materno-infantil de baixa renda, distribuindo gratuitamente alimentos na periferia das regiões metropolitanas do país – especialmente em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro.

A partir de 1985, foram introduzidas mudanças no PCA, como a distribuição de alimentos naturais em caráter experimental e, especialmente, a expansão da sua área de atuação.

A exemplo dos demais programas, houve considerável expansão dos beneficiários: de 650 mil para 1.178 mil pessoas, entre 1984 e 1987; cerca de 60% dos beneficiários residia na Região Nordeste (Nepp, 1989:357).

Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab)

O Proab era coordenado pelo Inan e executado pela Cobal em conjunto com os governos estaduais e as prefeituras. Lançado em 1979, no âmbito do II Pronan, direcionava-se à população de baixa renda das periferias dos grandes centros urbanos da Região Nordeste, promovendo a integração do pequeno comércio varejista local ao sistema de vendas por atacado da Cobal, com a concessão de até 30% de subsídios sobre o preço final de venda ao consumidor.

O governo da Nova República não introduziu mudanças no Proab, prevendo-se, tão-somente, o reforço do volume de alimentos comercializados. Os obstáculos operacionais surgidos a partir de 1985, e outros constatados desde o início da implementação do programa, não foram enfrentados com vigor.

A despeito disso, entre 1984 e 1986 houve expansão dos beneficiários (de 2,0 para 2,7 milhões), do número de pequenos varejistas cadastrados e do volume de alimentos comercializados (Nepp, 1989:373).

7.2 – A CRIAÇÃO DE NOVOS PROGRAMAS

A segunda iniciativa reformista do Executivo federal foi criar novos programas. O mais importante foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). O segundo, de menor expressão e êxito, foi o Programa de Alimentação Popular (PAP).

Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)

O PNLCC foi lançado pelo governo da Nova República, no final de 1985. Incorporado ao PPS/86, tinha por objetivo o fornecimento de um litro de leite por dia a todas as crianças de até sete anos, pertencente a famílias com renda até dois salários mínimos. A previsão do governo era atender a 1,5 milhão de crianças em 1986 e a 10 milhões em 1989.

Em agosto de 1986, a implementação do PNLCC foi atribuída à Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República (Seac/PR), em articulação com a Seplan-PR (Decreto n. 93.120, de 18/8/1986). A Seac foi criada em 1985, vinculada diretamente ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, com a incumbência de assessorá-lo nas questões relativas à ação comunitária.

A forma de operação do PNLCC representou uma inovação em face dos programas tradicionais. Em vez da distribuição de produtos, optou-se por um sistema de distribuição indireto, mediante a entrega de cupons ("vale-leite") às famílias beneficiadas, através das associações comunitárias e entidades filantrópicas coordenadas pela Seac. Evitava-se, assim, a criação de um novo aparato burocrático público. Esses cupons poderiam ser trocados por um litro de leite tipo "C" na rede varejista de abastecimento. Esses estabelecimentos resgatavam os cupons com os atacadistas de leite, que eram ressarcidos pelo Banco do Brasil.

Embora vulnerável a fraudes, o modelo operacional da Seac contribuiu para a ágil e acelerada implementação do PNLCC. Em setembro de 1987, o PNLCC se encontrava presente em 259 municípios do país, distribuindo cerca de 2,0 milhões de litros de leite por dia e beneficiando cerca de 4,9 milhões de crianças através de 15.110 entidades comunitárias credenciadas (Torres Filho e Carvalho, 1989:448).

Como veremos posteriormente, a importância política do PNLCC e da própria Seac ampliou-se de forma notável a partir de 1987, passando a ser o "carro-chefe" da política social federal.

Programa de Alimentação Popular (PAP)

O Programa de Alimentação Popular (PAP) foi lançado em maio de 1985. Era executado pela Cobal, nos moldes do Proab, utilizando-se da rede tradicional de pequenos varejistas, com o envolvimento direto de associações de classe, entidades filantrópicas e lideranças comunitárias locais, garantindo suprimento de

gêneros alimentícios a preços reduzidos. Operava de forma complementar ao Proab, cobrindo os grandes centros urbanos das demais regiões do país além da região Nordeste, objeto do Proab.

Os planos de governo previam uma rápida expansão do PAP, de forma a atingir 30 milhões de beneficiários em 1989. Na prática, no entanto, essa meta mostrou-se inexeqüível. Até o final de 1985, o PAP estava implantado em dezessete cidades (dezesseis capitais) e havia beneficiado 3,9 milhões de pessoas. Até o primeiro trimestre de 1986, o programa continuou a expandir-se. A partir de então, mergulhou num período de estagnação.

7.3 – TENTATIVA DE REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL[84]

O terceiro foco da tentativa de reforma impulsionada pelo Executivo federal visava a reorganização da gestão governamental nesta área. Como ressaltado, a fragmentação institucional e de programas era uma característica estrutural da política de alimentação e nutrição do regime autoritário.

A primeira iniciativa concreta do Executivo federal, visando a enfrentar essa questão, foi a instituição, em maio de 1985 (Decreto n. 91.238/85), do Grupo de Trabalho Interministerial para Coordenação das Ações na Área de Alimentação (GTCA), integrado por representantes dos Ministérios da Saúde, Agricultura, Educação, Fazenda, Trabalho, Previdência e Assistência Social e Planejamento. Competia ao Grupo a função de acompanhar e avaliar a execução dos programas, promover a articulação e integração das ações e sugerir medidas para aumentar sua eficácia.

Entretanto, ficou constatado que o GTCA também não reunia poderes políticos para promover a coordenação dessas ações. As reformulações da política, empreendidas a partir de 1985, passaram ao largo do GTCA. Em alguns casos, tais decisões caminharam exatamente no sentido oposto aos objetivos que inspiraram a criação do Grupo.

Em setembro de 1986, o GTCA foi transformado em Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação Popular (Geiap), coordenado pela Seplan e integrado pelos mesmos componentes do GTCA, acrescido de um representante da recém-criada Secretaria Especial da Ação Comunitária (Seac).

Tarefas semelhantes foram fixadas, visando à coordenação da política setorial: promover medidas para a resolução dos problemas e desenvolvimento eficaz dos programas do setor; elaborar orçamentos consolidados e cronogramas de desembolso dos recursos; traçar diretrizes políticas e técnicas a serem seguidas pelos órgãos executores; analisar e aprovar a criação de novos programas pelo governo federal etc.

---

[84] Essa seção baseia-se no trabalho de Wilma Keller (in Fundap, 1989).

No âmbito do Geiap, foi definida uma série de diretrizes que apontavam para a centralização do planejamento e a coordenação da política de alimentação e nutrição, associada à descentralização da execução dos programas; o fortalecimento e integração operacional dos órgãos executores; e a constituição de um sistema de acompanhamento das condições nutricionais da população e da evolução dos programas.

Entretanto, na prática, também o Geiap manteve-se à margem dos processos decisórios relativos à definição de diretrizes para a política de alimentação do governo federal.

Conclui-se, dessa forma, que, apesar da prioridade conferida ao setor nos planos de governo – traduzida em crescimento real dos recursos a ele destinados –, não se produziram mudanças substanciais no formato dos programas, nem tampouco se encaminhou a superação dos problemas que houve para a implementação dos programas.

Ao contrário, a criação dos novos programas, à margem dos já existentes e desvinculados das orientações preconizadas pelos especialistas da área, contribuiu para agravar a falta de coordenação e integração da política de alimentação e nutrição e de utilização ineficiente dos recursos disponíveis.

Prevaleceu a lógica da visibilidade e do impacto político imediato. As medidas implementadas pelo governo federal tinham como tônica a ampliação da cobertura dos programas, sem o respaldo financeiro adequado e sem o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis por sua execução. A partir de 1987, esse quadro agravou-se – ante o reforço da concepção clientelística de política social baseada no modelo da Seac.

Em suma, esforcei-me neste capítulo para demonstrar que na etapa da transição democrática, a primeira frente de luta para a implementação do projeto reformista progressista, construído pelos setores da oposição ao regime militar, deu-se no âmbito do Poder Executivo federal, sobretudo no biênio 1985-1986. Seus principais protagonistas foram os representantes de setores da oposição ao regime militar, que passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal e no Congresso Nacional.

Dentre os impulsos e movimentos reformistas de iniciativa do Executivo Federal, que emergiram em 1985-1986 destaquei a instituição do seguro-desemprego; a reincorporação da Reforma Agrária, na agenda governamental; a reforma da Previdência Social; a Reforma Sanitária; os ensaios de Reforma Educacional e de reforma das políticas urbanas; e o reforço da alimentação popular.

No capítulo seguinte, argumentarei que, no biênio 1987-1988, a frente de luta para a implementação do referido projeto reformista deslocou-se para a

Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Ressaltarei que grande parte desses impulsos e movimentos reformistas de iniciativa do Executivo Federal, abordados no presente capítulo, foram consolidados no processo constituinte e inscritos na Constituição de 1988.

CAPÍTULO III – OS NOVOS DIREITOS SOCIAIS

A segunda frente de luta para viabilizar o referido projeto reformista progressista teve como *locus* a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Com exceção da Reforma Agrária[1] e, em menor medida, das políticas urbanas, as principais bandeiras desse projeto reformista foram inscritas na Constituição de 1988, após uma "longa travessia". A seguir pretendo aprofundar o estudo daquelas principais bandeiras, focando os seguintes aspectos:

- Reforma Tributária e descentralização;
- direitos trabalhistas e sindicais;
- Seguridade Social e Orçamento da Seguridade Social;
- direitos educacionais;
- Reforma Urbana; e
- indefinições nas políticas urbanas.

Não tratarei do debate ocorrido no processo constituinte – em parte, porque esse ponto foi investigado por outros autores;[2] em parte, dada a complexidade da tarefa e os limites logísticos desta tese. Nesse sentido, priorizarei o texto constitucional promulgado em 1988. Os embates travados no processo constituinte serão visitados sempre que necessário para elucidar pontos específicos.

1 – REFORMA TRIBUTÁRIA E DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 consagrou o princípio da descentralização das políticas sociais, um dos cernes do projeto reformista. Como mostrarei a seguir, esse princípio está presente nos diversos segmentos incluídos no Título VI – "Da Ordem Social", sobretudo nos capítulos referentes aos setores de Saúde, Assistência Social e Educação. Nesse sentido, houve um claro posicionamento em favor da descentralização de funções, responsabilidades e encargos, em favor dos estados e, sobretudo, dos municípios.

Essa vertente institucional das políticas sociais foi também reforçada pela Reforma Tributária promovida pela Constituição (Título VI – "Da Tributação e do Orçamento"), consagrando outra bandeira do projeto reformista. Isso decorreu tanto do aumento das competências tributárias dos estados e dos municípios,

[1] Este ponto será tratado no Capítulo 1 da Terceira Parte.

[2] Consultar especialmente Nepp (1990); Fundap (1989); Rodriguez Neto (1997), Pereira Filho (1994); Levcovitz (1997); Cunha (1991); Barbosa de Oliveira, Siqueira Neto e Oliveira (1994); Oliveira (2002).

como da maior participação dessas esferas nas receitas e impostos federais.[3] Assim, essas mudanças alteraram a divisão do "bolo" tributário em favor dos estados e, sobretudo, dos municípios, ampliando a autonomia fiscal desses entes federativos, reduzindo a hipertrofia do poder tributário da União e impulsionando a descentralização administrativa.

De acordo com Afonso (1994), em virtude dessas mudanças, a participação relativa dos estados e dos municípios na carga tributária nacional era elevada, no início dos anos 90, tanto da retrospectiva histórica, quanto em comparação com a experiência internacional.[4]

Vista da ótica da "estrutura da receita disponível" (que inclui as repartições constitucionais de receitas), a participação dos municípios no 'bolo' tributário nacional passou, entre 1988 e 1993, de 11% para 16%, enquanto a da União caiu de 62% para 58% e a dos estados de 27% para 26%. Pelo critério da "estrutura da receita própria" de cada esfera, a participação dos municípios elevou-se de 3% para 5%; a dos estados, de 26% para 27%; a da União decresceu de 71% para 68% (Afonso e Affonso, 1995: 68-69).

---

[3] Serra e Afonso (1992:17-18) sintetizam as inovações da Constituição de 1988: "a) a cota-parte dos municípios no novo imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) foi elevada de 20% para 25% (art. 158, IV); b) a base desse imposto também foi ampliada pela incorporação ao antigo ICM de cinco impostos antes de competência federal – sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e mineração (os impostos únicos), serviços de comunicação e transportes (art. 155, I, b); c) a participação na arrecadação de impostos federais foi ampliada graças: ao aumento da proporção do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), destinados ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que saltou de 17% para 22,5%; e à criação da partilha de 10% do IPI com os estados exportadores de produtos industrializados, destinando-se a quarta-parte aos municípios, de acordo com o mesmo rateio aplicado ao ICMS (art. 159, I, b e II); d) a competência tributária própria foi ampliada com a absorção do imposto sobre transmissão "intervivos" de bens imóveis (antes cobrados pelos estados, junto com o "causa-mortis") e a criação do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis , exceto óleo diesel (art. 156, II e III); também foi facultada a cobrança progressiva de IPTU (mesmo artigo, §1°); e) a permanência no município do IR que este detém na fonte passou a abranger todos os rendimentos pagos pela administração pública, inclusive pelas fundações municipais (art.158, I); f) a arrecadação do Imposto Federal sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, quando definido como ativo financeiro, passou a ser partilhada em 70% com o município onde foi feita a extração (art. 153, II); g) a União foi expressamente proibida de instituir isenções que abrangessem tributos municipais (art. 151, III); também as imunidades constitucionais foram limitadas às finalidades essenciais de templos, partidos, sindicatos e instituições filantrópicas, não sendo mais aplicadas às atividades do setor produtivo estatal regidas por normas do setor privado – como por exemplo, os serviços portuários (art. 150); e h) em relação à contribuição de melhoria, abandonou-se o condicionamento em relação a figura da "valorização imobiliária"; a nova Carta apenas vinculou o tributo às obras públicas".

[4] Nas palavras do autor: "Mesmo sem computar as repartições constitucionais, nota-se que a participação relativa dos governos estaduais e locais na arrecadação direta é bastante elevada em comparação à experiência internacional, sendo citada como um dos principais indicadores financeiros do grau de descentralização da Federação brasileira. Segundo estudos do Banco Mundial e do FMI, não há precedente entre os países em desenvolvimento; e a situação assemelha-se aos índices observados nas federações mais desenvolvidas do mundo – Canadá, Austrália e Alemanha, por exemplo –, inclusive superando índices relativos de alguns países ricos, como os Estados Unidos, a França e a Inglaterra" (Afonso, 1994:20).

2 – DIREITOS TRABALHISTAS E SINDICAIS

A tramitação do projeto reformista na ANC também teve êxito no campo das relações trabalhistas e sindicais. A Constituição de 1988 trouxe avanços inegáveis nos direitos trabalhistas, na organização sindical, no direito de greve e nos mecanismos de representação dos trabalhadores nas empresas. Em linhas gerais, a nova Carta reabilitou o marco legal de conquistas sociais aos trabalhadores previstas na CLT, ao mesmo tempo em que eliminou os aspectos mais repressivos dessa legislação, sobretudo no campo da organização e autonomia sindical.[5] A seguir, pretendo detalhar esse ponto.

2.1 – DIREITOS TRABALHISTAS

As mudanças introduzidas no campo das relações trabalhistas, consagradas pelo art. 7°, foram de duas naturezas. Em primeiro lugar, um conjunto de dispositivos já previstos na legislação ordinária vigente, sobretudo na CLT, foi ratificado e alçado ao status de "direito constitucional".

Em segundo lugar, conquistas que já haviam sido obtidas por meio de negociação coletiva nos setores mais dinâmicos da economia foram incorporadas como novos direitos constitucionais que se difundiram para o conjunto dos trabalhadores.

Os principais avanços obtidos nos direitos trabalhistas foram:

— ***Equiparação dos direitos do trabalhador urbano ao trabalhador rural.*** Trata-se de uma dos mais expressivos progressos no sistema de proteção social brasileiro. A partir de então, o trabalhador rural passou a ter os mesmos direitos do trabalhador urbano, corrigindo-se, assim, uma das mais graves injustiças sociais históricas, neste país. Como mostrarei a seguir, essa equiparação também ocorreu em outros segmentos, com destaque para a Saúde e a Previdência Social.

---

[5] Esse ponto é ressaltado por Barbosa de Oliveira (1994:210), nos seguintes termos: "Triunfou a concepção de que o marco legal foi forjado há mais de cinqüenta anos no país ainda era um bom instrumento para balizar a organização dos sindicatos, para dirimir os conflitos trabalhistas individuais e coletivos através da Justiça do Trabalho. Em síntese, era como se o regime militar houvesse imposto apêndices repressivos, agora indesejáveis, num corpo legal ainda dotado de vitalidade, ainda adequado para regularizar as relações de trabalho. Desta forma, a legislação consolidada em 1943 recuperava com o voto do constituinte sua legitimidade abalada pelo regime militar. O que é surpreendente, pois, num país caracterizado pela instabilidade institucional, um corpo legal criado num período ditatorial sobreviveu na democracia (1946-64), na ditadura militar e foi novamente restaurado na Constituição democrática de 1988. Não somente diferentes regimes políticos, mas também diferentes correntes ideológicas preservaram a CLT: nem os liberais conservadores da Constituição de 1946 e das revisões constitucionais do regime militar julgaram oportuno rejeitá-la em bloco, nem expressivas parcelas dos constituintes progressistas de 1988 julgaram-na incompatível com o progresso social do país".

— ***Redução da jornada de trabalho.*** A jornada de trabalho foi reduzida de 48 para 44 horas semanais. Esse dispositivo, auto-aplicável, consagrou um direito que já havia sido conquistado por diversas categorias em acordos coletivos.

— ***Redução da jornada de revezamento.*** A jornada realizada em turnos ininterruptos de revezamento foi reduzida de oito para seis horas.

— ***Salário Mínimo Nacional Unificado.*** O salário mínimo passou a ser um direito dos trabalhadores rurais e urbanos. A Constituição estabeleceu que seu valor deveria ser "nacionalmente unificado".

— ***Piso salarial.*** Inexistia legislação sobre o tema. As categorias mais organizadas conquistaram pisos em acordos coletivos, muitas vezes superiores ao salário mínimo. A Carta instituiu o "piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho."

— ***Ampliação do valor das horas-extras.*** A legislação ordinária fixava essa remuneração em 20% do salário normal. A Carta estabelece que essa remuneração será, "no mínimo", 50% do salário normal.

— ***Adicional de férias.*** No gozo das férias anuais remuneradas, a legislação ordinária previa o pagamento do salário integral. A Carta ampliou o valor da remuneração "com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal".

— ***Proteção à gestante.*** A legislação garantia licença de 90 dias para a gestante. Pela nova Constituição, a duração da licença à gestante foi ampliada para 120 dias. Além disso, o art. 10 (inc. II) das Disposições Transitórias veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, até que seja promulgada a Lei Complementar a que se refere o art. 7°, inc. I (dispensa imotivada).

— ***Licença-paternidade.*** A legislação anterior concedia licença-paternidade de apenas um dia. A Carta de 1988 ampliou esse prazo para cinco dias.

— ***Proteção contra dispensa arbitrária sem justa causa.*** A questão da proteção à dispensa sem justa causa foi das mais polêmicas. Contemplada no anteprojeto da Comissão de Sistematização, acabou sendo substituída pelo princípio da "indenização compensatória para as dispensas imotivadas". O texto constitucional assegurou "a relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da Lei Complementar que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos" (art. 7°, inc. I). A legislação ordinária anterior (Lei n. 5.107/66, relativa ao FGTS) estabelecia multa de 10% dos valores do depósito, da correção monetária e dos juros capitalizados na sua conta vinculada do FGTS. O art. 10 dos "Atos das Disposições Constitucionais Transitórias" estabeleceu que, "até que seja promulgada a Lei Complementar",

prevista no art. 7°, I, a multa prevista na Lei n. 5107/66 foi ampliada de 10% para 40%.

— ***Aviso prévio.*** A legislação anterior assegurava o aviso prévio de trinta dias. Agora, o aviso prévio passou a ser "proporcional ao tempo de serviço", sendo no mínimo de trinta dias.

— ***Seguro contra acidentes de trabalho.*** Pela legislação anterior, o seguro contra acidente de trabalho era responsabilidade da Previdência Social. O empregador pagava uma taxa adicional conforme a atividade e grau de periculosidade. O novo texto estabelece, como direito do trabalhador, o seguro contra acidentes de trabalho, "a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa."

— ***Ampliação do prazo de prescrição das ações trabalhistas.*** O prazo para o trabalhador reclamar judicialmente algum direito trabalhista foi ampliado de dois para cinco anos (trabalhador urbano) e fixado em dois anos para o trabalhador rural.

— ***Trabalhador avulso.*** A nova Carta estabelece "igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso". Especialmente focado na categoria dos trabalhadores domésticos, o texto garante salário mínimo; irredutibilidade do salário; décimo terceiro salário; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais que o salário normal; licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; licença-paternidade; aviso prévio proporcional ao tempo de serviço; e aposentadoria.[6]

2.2 – ORGANIZAÇÃO SINDICAL

A organização sindical foi objeto do art. 8°. A principal conquista foi a *garantia da liberdade e da autonomia sindical.* Com a Carta de 1988, foi subtraído do Estado o poder de intervir nos sindicatos, rompendo-se assim com um dos maiores ranços do corporativismo dos anos 30, que foi intensificado no imediato pós-64. A autorização do Estado para a fundação de sindicato também deixou de ser exigida.

---

[6] Além das medidas de maior impacto, tratadas acima, o art. 7° inovou ao introduzir um elenco de direitos, visando à proteção do trabalhador e dos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho. Embora de forma vaga, a Carta incluiu como direitos do trabalhador: a) "proteção em face da automação, na forma da lei" (inc. XXVII); b) "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos nos termos da lei" (inc. XX); c) "proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz" (inc. XXXIII), enquanto a legislação anterior permitia o trabalho a partir dos doze anos em qualquer horário; d) proíbe "qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência" (inc. XXXI); e) e inclui como direito do trabalhador a "assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escola" (inc. XXV).

Além da autonomia sindical, destaca-se a *liberdade de filiação sindical*, ou seja, nenhum trabalhador seria obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato. Portanto, foi assegurada a livre associação profissional e sindical.

Outro avanço foi a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. A legislação anterior permitia que acordos coletivos fossem firmados por grupo de trabalhadores, quando o sindicato não assumisse a direção da negociação.

A Constituição de 1988 também garantiu a *estabilidade para os dirigentes sindicais* pelo prazo de um ano após o final do mandato.

Também foram introduzidos dispositivos que garantiam a representação política dos trabalhadores nas empresas públicas e privadas. O art. 10 assegurou a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos "em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação".

Por sua vez, o art. 11 garantiu, nas empresas com mais de 200 empregados, a eleição de um representante dos trabalhadores com a finalidade exclusiva de promover "o entendimento direto com os empregadores".

Esses artigos reforçavam as figuras das "comissões de fábrica" e dos "delegados sindicais", duas conquistas que haviam sido implementadas na prática do movimento sindical. Representavam um instrumento para o reforço das negociações coletivas e para a autonomia da organização dos trabalhadores.

Entretanto, alguns dispositivos aprovados pela Constituição de 1988 são polêmicos no âmbito do próprio movimento sindical, na medida em que foram reafirmadas leis que restringem a ação dos sindicatos na negociação salarial.

Dentre os dispositivos polêmicos dois se destacam. Primeiro, a reafirmação da *unicidade sindical*. A legislação ordinária anterior (CLT) assegurava a unicidade sindical, proibindo a criação de mais de um sindicato por categoria. A base territorial era determinada pelo Ministério do Trabalho, sendo na maioria dos casos o município. A nova Carta manteve a unicidade sindical e o município como base territorial, definida pelos trabalhadores e não mais pelo Ministério do Trabalho. Assim, segundo o art. 8º "é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregados interessados, não podendo ser inferior à área do Município".

Segundo, a manutenção da *contribuição sindical*. A legislação anterior previa que a contribuição sindical, estabelecida em convenção coletiva, dependia de decisão da Justiça do Trabalho, que controlava sua aplicação pelos sindicatos. A nova Carta manteve a obrigatoriedade, mas transferiu os poderes da Justiça do Trabalho para a assembléia geral dos trabalhadores.

Alguns autores vêem na manutenção da contribuição sindical compulsória e da unicidade sindical limites à efetiva liberdade e autonomia sindical (Barbosa de Oliveira, 1994; Oliveira, 2002; Mascaro Nascimento, 1994). A contribuição sindical compulsória, a fixação de bases territoriais municipais e a divisão dos sindicatos por categorias profissionais resultariam na pulverização dos sindicatos e na proliferação de pequenas burocracias com reduzida capacidade de representação efetiva dos trabalhadores.

2.3 – O DIREITO DE GREVE

O direito de greve (art. 9°) foi outra conquista notável e um dos temas mais polêmicos em todo processo constituinte. Ensejou amplas mobilizações das entidades empresariais, do governo (e, em especial, de seus ministros militares) pela supressão desse dispositivo no segundo turno.

A legislação anterior proibia a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais. A desobediência era classificada como "delito", abrindo-se a possibilidade de julgamento pela Justiça do Trabalho. Com a nova Carta, a greve deixou de ser um delito para tornar-se um direito: "é assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender".

Com relação à greve nos serviços essenciais, o texto estabeleceu que "a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade". A admissão da greve nas atividades essenciais revogava o Decreto-lei n. 1.632/78, que atrelava a noção de atividade "essencial" ao conceito de segurança nacional.

3 – SEGURIDADE SOCIAL E ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição de 1988 introduziu o conceito de seguridade social, outro ponto central do projeto reformista progressista. O art. 194 estabeleceu que a seguridade social compreendia "um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". A seguridade também incorporava o seguro-desemprego, dada sua inclusão como benefício previdenciário (art. 201, IV), bem como o fato de que os recursos do PIS/Pasep destinados ao seu financiamento integravam o Orçamento da Seguridade Social.

A organização da seguridade social era responsabilidade do Poder Público e deveria dar-se com base nos seguintes objetivos: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; eqüidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e

descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, dos trabalhadores, empresários e aposentados.

O acesso independia da contribuição. Essa regra era absoluta nos caso da saúde e da assistência social e parcial no caso da previdência. A proteção à saúde era "direito de todos e dever do Estado", cujo acesso era "universal e igualitário". A assistência social seria "prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social." Por outro lado, na previdência o acesso se daria "mediante contribuição" (art. 201), embora o direito à aposentadoria não estivesse vinculado ao "tempo de contribuição", mas ao "tempo de serviço".

Estabelecia-se, assim, uma clara diferenciação entre previdência social e assistência social. A previdência era destinada à manutenção de renda no caso de sua perda temporária ou permanente por indivíduos *com capacidade contributiva.* O acesso à assistência social, por sua vez, não dependia de contribuição. O sistema era dirigido aos indivíduos *sem capacidade contributiva, vulneráveis ou em situação de necessidade.*

3.1 – O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Para financiar a seguridade social (Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-desemprego) a Constituição introduziu o "Orçamento da Seguridade Social", integralizado pelas seguintes fontes (art. 195):

— Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.

— Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). A Constituição ampliou a base dessas contribuições ao incorporar o trabalhador rural assalariado.

— Contribuição sobre o lucro das empresas, medida que, como vimos, foi proposta pelo Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (MPAS, 1986-b), visando a ampliar o volume de recursos e, ao mesmo tempo, reduzir a dependência das fontes sensíveis aos ciclos da economia. Posteriormente esta contribuição passou a ser denominada Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL).

— Contribuição sobre o faturamento das empresas, referente ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A arrecadação decorrente das contribuições do PIS/Pasep, descontadas 40% destinadas a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, passou a financiar o programa do seguro-desemprego (art. 239) .

— Recursos provenientes do Fundo de Integração Social (Finsocial), criado em 1982. De acordo com o art. 56 das Disposições Constitucionais Provisórias, até que a legislação complementar regulamentasse a contribuição sobre o lucro (previsto no art. 195, I), a arrecadação decorrente de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota do Finsocial passaria a integrar a receita da seguridade social. Posteriormente esta fonte passou a ser denominada Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins).

— Recursos decorrentes da receita dos concursos de prognósticos, que integralizavam o do Fundo de Ação Social (FAS), implicando na completa reorientação das regras de aplicação desse fundo.

— Além dessas fontes principais, o art. 195 também previa a instituição de fontes adicionais "destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social". O mesmo artigo estabeleceu que as pessoas que exerciam atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (o produtor, o parceiro, o meeiro e os arrendatários rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal e os respectivos cônjuges), poderiam contribuir para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção.

O Orçamento da Seguridade Social passou a ser parte da "Lei Orçamentária Anual". O Título VI ("Da tributação e do Orçamento") institui como "leis de iniciativa do Poder Executivo", o "Plano Plurianual", as "Diretrizes Orçamentárias" e a "Lei Orçamentária Anual".

A "Lei Orçamentária Anual" compreendia o "Orçamento Fiscal", o "Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais" e o "Orçamento da Seguridade Social". Portanto, anualmente o Executivo federal deveria ser obrigado a apresentar para apreciação do Congresso Nacional essas três peças que integravam "Lei Orçamentária Anual".

O "Orçamento da Seguridade Social" abrangia todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º).

Um dos argumentos em defesa do Orçamento da Seguridade Social era que ele proporcionaria o maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior "transparência" e controle sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social.

Com o Orçamento da Seguridade Social procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos para o financiamento da seguridade social e, ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica

do governo e desviados para outras atividades, prática recorrente na história da política social brasileira e, em particular, durante o regime militar. Como mostrarei posteriormente, essa prática teve seqüência, agora de forma inconstitucional, a partir de 1989.

Tendo em vista os setores que integravam a Seguridade Social, o texto constitucional determinava que o Orçamento da Seguridade Social deveria ser formulado de maneira integrada e articulada pelos ministérios envolvidos:

"A proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos" (art. 195, §2º).

Como mostrarei na Terceira Parte desta tese, esta determinação constitucional jamais foi cumprida.

A organização da seguridade social era competência do Poder Público (parágrafo único do art. 194). Assim, a Carta Constitucional estabeleceu prazos objetivos para a "organização da seguridade social", para sua aprovação pelo Congresso e para o início da sua vigência. A responsabilidade pela execução dessas tarefas e pelo cumprimento dos respectivos prazos foi delegada ao Poderes Executivo e Legislativo. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias era claro nesse sentido:

"Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá 6 meses para apreciá-los". O parágrafo único complementa: "Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes".

Como mostrarei na Terceira Parte desta tese, todos esses prazos também foram descumpridos. Da mesma forma o Orçamento da Seguridade Social nunca foi implantado: as fontes de recursos criadas para financiar a seguridade social foram desviadas para financiar a economia, levando ao paroxismo uma prática recorrente da ditadura. São exemplares os casos da Cofins e da CSLL.

3.2 – PREVIDÊNCIA SOCIAL

A conquista de direitos previdenciários também foi expressiva. O núcleo do projeto reformista progressista foi incorporado pela nova Carta. Nesse sentido, observe-se que muitas das recomendações do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (MPAS, 1986-b) foram inscritas no texto constitucional. Dessa forma, as principais desigualdades do sistema previdenciário foram corrigidas, conforme sublinharei a seguir:

— ***Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos.*** A Constituição acabou com as diferenças do regime urbano e rural. A criação do Regime Geral da Previdência Social, uniformizando e equiparando os benefícios às populações urbanas e rurais, reparou uma das injustiças históricas mais gritantes do sistema brasileiro de proteção social.

— ***Alteração das regras de cálculo do valor o benefício.*** Como vimos, a prática vigente no autoritarismo considerava os últimos 36 meses de atividade, mas corrigia monetariamente apenas as 24 primeiras contribuições, acarretando redução no valor inicial do benefício ante o valor do salário de contribuição na ativa. A Constituição assegurou que "todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente" (art. 201, §3°). Portanto, o cálculo do valor do benefício inicial passou a ser feito "sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente, mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição, de modo a preservar seus valores reais" (art. 202).

— ***Reposição do valor real dos benefícios entre 1979 e 1984.*** Como foi mencionado, um dos expedientes recorrentes na ditadura era reajustar os benefícios abaixo da inflação, impondo perdas reais aos aposentados e pensionistas. Esse expediente foi utilizado, sobretudo, com "solução" da crise financeira fruto da recessão no início dos anos 80. Visando a reparar essa desigualdade, a Constituição determinou a revisão dos valores dos benefícios, restabelecendo o poder aquisitivo dos aposentados em valores equivalentes ao que eles receberiam se estivessem na ativa. O cálculo seria feito com base no número de salários mínimos recebidos à época da aposentadoria. Assim, de acordo com o art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias:

> "Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela Previdência Social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte". O parágrafo único desse artigo fixa prazo para que o Executivo cumpra a determinação: "As prestações mensais dos benefícios, atualizadas de acordo com este artigo, serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da data de promulgação da Constituição".

— ***Estabelecimento de piso.*** Outra medida de grande alcance foi o estabelecimento de piso de um salário mínimo para os benefícios. De acordo com o texto constitucional, "nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo" (art. 201, §5°). Como mostrei anteriormente, uma das desigualdades do sistema anterior era o baixo valor dos benefícios que, no caso dos trabalhadores rurais correspondia a 50% do salário mínimo.

— ***Preservação do valor real.*** A Constituição introduziu regra específica, visando à preservação do poder aquisitivo real dos benefícios. Como vimos, na ausência desse amparo legal, os benefícios eram reajustados abaixo da inflação, perdendo poder aquisitivo. A "irredutibilidade do valor dos benefícios" era um dos objetivos da seguridade social estabelecidos no art. 194. Esse objetivo foi reafirmado na Seção III (Da Previdência Social). O art. 201 estabeleceu que "é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei".

— ***Vinculação ao salário mínimo.*** Com o mesmo objetivo, o art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece a vinculação da correção do valor dos benefícios à correção do salário mínimo.

— ***Abono anual (13º benefício).*** A Constituição determina que "a gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano". Pela legislação então vigente, o valor do abono era calculado considerando-se a média aritmética dos benefícios dos doze meses do ano, sem correção, o que também acarretava perdas reais.

Outro conjunto de dispositivos diz respeito às regras de habilitação (art. 202). Apoiada no princípio da seguridade social, a aposentadoria era assegurada em três situações: por "tempo de trabalho", por "velhice" e "proporcionalmente ao tempo de serviço." Em nenhuma das alternativas exigia-se "tempo de contribuição".

A inexistência de vinculação contributiva era positiva. Contudo, ela deveria ter vindo acompanhada *pelo estabelecimento da idade mínima* para aposentadoria (55 anos). Contudo, como mencionei anteriormente, não houve consenso nas hostes reformistas, para fixar o limite da idade. Sem esse limite, foram concedidas muitas aposentadorias precoces.

As condições de habilitação estabelecidas pela Constituição de 1988 foram:

— ***Aposentadoria por tempo de trabalho.*** As regras vigentes foram mantidas. A aposentadoria era assegurada, "após 35 anos de trabalho, ao homem; e após 30 anos, para a mulher; ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei". Para professores e professoras de 1º e 2º grau, esse prazo foi reduzido para, respectivamente, 30 e 25 anos de efetivo exercício da função de magistério. Os professores universitários perderam o direito de se aposentar nesses prazos, acompanhando o estabelecido para os demais trabalhadores. Note-se que o texto estabelece como requisito para a aposentadoria a comprovação de "tempo de trabalho", independentemente da contribuição. No campo previdenciário, essa regra estava em sintonia com o conceito de seguridade social, baseada na responsabilidade compartilhada pelo conjunto dos

indivíduos no seu financiamento. Esta regra, no entanto, resultava muito pródiga, dado que não se exigia idade mínima para a aposentadoria.

— ***Aposentadoria por velhice.*** A regra anterior também foi mantida. A aposentadoria por velhice é concedida ao homem, aos 65 anos de idade; e à mulher, aos 60 anos. A novidade foi a introdução de uma diferenciação positiva entre trabalhadores rurais e urbanos. O texto reduziu esse limite em cinco anos, "para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal" (art. 201).

— ***Aposentadoria proporcional.*** A aposentadoria proporcional ao tempo de serviço passou a ser facultada após 30 anos de trabalho, ao homem, e, após 25, à mulher (art. 202). A legislação anterior vedava essa possibilidade à mulher.

— ***Contagem recíproca.*** Com a Carta de 1988, foi assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana (art. 202). Essa medida foi particularmente benéfica aos trabalhadores rurais que, pela legislação anterior, estavam impedidos de poder incluir o tempo trabalhado em regime rural para obtenção de aposentadoria urbana.

Aos servidores públicos civis (Capítulo VII – "Da Administração Pública", Seção II – "Dos Servidores Públicos Civis"), a Constituição Federal passou a garantir a aposentadoria voluntária seguindo as mesmas regras dos demais trabalhadores urbanos e rurais, ou seja: aos 35 anos de serviço, se homem; e aos 30, se mulher; aos 35 anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor; e 25, se professora; aos 65 anos de idade, se homem; e aos 60, se mulher (art. 40).

Também foi garantida ao servidor público a aposentadoria por invalidez permanente e imposta a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.

Seguindo uma prática corrente no plano internacional que vinha sendo seguida pelo Brasil desde a Constituição de 1934, o novo texto manteve o direito de o servidor público aposentar-se com provento integral da ativa ou proporcional ao tempo de serviço (no caso da aposentadoria compulsória e da aposentadoria por idade).

Na mesma perspectiva da experiência internacional e brasileira, a nova Carta manteve a garantia de que os valores da aposentadoria seriam reajustados

pelo mesmo indexador e nos mesmos prazos observados para o servidor em atividade.[7]

3.3 – O SISTEMA ÚNICO DA SAÚDE (SUS)

O SUS, outra bandeira do projeto reformista, foi inscrito na Constituição. Segundo o texto de 1988: "As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – Descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – Participação da comunidade" (art. 198).

Com o SUS, a saúde passou a ser um "direito universal" e gratuito –, um avanço e tanto, ante a política implementada pelo regime militar. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196).

O texto atribuiu um leque de competências ao SUS, em consonância com as diretrizes do Movimento Sanitarista. Destacam-se, nesse sentido, o controle e a fiscalização dos procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; a participação na produção de insumos básicos (medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos); a execução das ações de vigilância sanitária, epidemiológica e da saúde do trabalhador; a formação de recursos humanos; a participação da formulação e da execução das ações de saneamento básico; o fomento do desenvolvimento científico e tecnológico; a fiscalização da produção, transporte, guarda e uso de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radiativos; e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art. 200).

A fonte de financiamento do SUS era o Orçamento da Seguridade Social (art. 195). O art. 55 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais estabeleceu a vinculação mínima de 30% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (excluídos os recursos do seguro-desemprego) ao setor de saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias.

Outro campo de conquistas importantes foi a imposição de limites e de controles à atuação do setor privado, ator privilegiado da política de saúde do

[7] Observe-se o que diz o art. 40: "Os proventos de aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou da reclassificação do cargo ou da função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei".

autoritarismo. A Constituição estabelece que esse segmento poderá participar "de forma complementar", observando as diretrizes do SUS e mediante "Contratos de Direitos Públicos" ou convênios, dando-se preferência aos filantrópicos ou sem fim lucrativo. Essa participação (direta ou indireta) foi vedada para empresas ou capitais estrangeiros. O texto também impediu a "destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos" (art. 199).

O texto também restringiu a participação privada na comercialização de órgãos e do sangue. O §4º do art. 199 estabeleceu que as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e de seus derivados, serão estabelecidos por legislação complementar. Entretanto, foi taxativo ao vedar "todo tipo de comercialização".

3.4 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a Constituição de 1988, a assistência social deixou de ser caridade e passou a ser um direito. A cobertura era universal e, portanto, seria "prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social" (art. 203).[8]

Outro progresso foi o aperfeiçoamento e a ampliação do benefício "Renda Mensal Vitalícia". O valor e as condições de acesso foram melhorados. Pela legislação anterior, o valor desse benefício era de meio salário mínimo, sendo acessível apenas aos maiores de 70 anos ou inválidos que tivessem contribuído para o sistema durante doze meses consecutivos ou não.

Com a nova Carta, o valor do benefício subiu para um salário mínimo. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) deixa de ser benefício da previdência social e passa a ser da assistência social, estando, portanto, acessível "a quem dele necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social". De acordo com o art. 202, o objetivo do RMV era conceder "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei". Como veremos posteriormente, após a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o RMV passou a ser nomeado como Benefício de Prestação Continuada (BCP).

---

[8] Os direitos no campo da assistência social compreendiam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária (art. 203).

Outra inovação dizia respeito ao modelo institucional e financeiro de intervenção estatal, totalmente inspirado nos princípios de descentralização política e administrativa presente no Sistema Único de Saúde (SUS).[9]

Além do capítulo referente à assistência social propriamente dita, a Constituição assegurou um conjunto de novos direitos a criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência (Título VIII – Da Ordem Social; Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso).

Criança e Adolescente

O art. 227 estabeleceu que constitui dever da família, da sociedade e do Estado "assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

O mesmo artigo determinou que o Estado, em conjunto com organizações não governamentais, deverá promover "programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente". Estabelece, como preceito, a aplicação de "percentuais de recursos públicos destinados à assistência materno-infantil".

O dispositivo também estabeleceu que as crianças e os adolescentes tinham "direito à proteção especial", abrangendo a "garantia de direitos previdenciários e trabalhistas", a "garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola" e o estabelecimento da "idade mínima de 14 anos para a admissão ao trabalho."

Outro progresso nesta direção foi introduzido pelo art. 7º que prescreveu, como um dos "direitos dos trabalhadores urbanos e rurais", a proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz.

Especial atenção foi atribuída às crianças e aos adolescentes portadores de deficiência física, sensorial ou mental. Nesses casos, a Constituição determinou a "criação de programas de prevenção e atendimento especializado" e ações visando à "integração social mediante o treinamento para o trabalho e a convivência e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos" (art. 227).

Outro conjunto de conquistas – que, posteriormente, resultaram no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – foi a garantia que os menores de 18 anos

[9] O art. 204 estabeleceu como diretrizes gerais da organização da assistência social: "A descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

são "penalmente inimputáveis" e sujeitos às normas da "legislação especial posterior" (art. 228).

Na mesma linha, destacava-se o "direito à proteção especial" e a "garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo a legislação tutelar específica" (art. 227).

Da mesma forma, o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente seriam punidos "severamente", por lei complementar de regulamentação do texto constitucional (art. 227).

Idosos e Portadores de Deficiência

Além da seguridade social, a nova Constituição também assegurou um conjunto de direitos aos idosos. A Carta atribuiu à família, à sociedade e ao Estado o "dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida" (art. 230). O texto explicitou ainda que "os programas de amparo aos idosos" serão executados preferencialmente em seus lares. A Constituição também assegurou direitos às pessoas portadoras de deficiência.[10]

3.5 – SEGURO-DESEMPREGO

Como já vimos, o Programa do Seguro-Desemprego foi instituído em fevereiro de 1986, mas sem base financeira definida. O Decreto que o criou determinava a instituição de comissão interministerial com a incumbência de definir essa base. Entretanto, isso não foi feito. Até 1989, o Programa foi custeado por dotação orçamentária da União, fonte instável e insuficiente. Nesse contexto, o cerne da agenda reformista na ANC era a definição de mecanismos de financiamento sustentáveis e adequados. O aperfeiçoamento de pontos críticos da

[10] Dentre esses dispositivos, destacam-se: a) o art. 230, que concedeu gratuidade dos transportes públicos aos maiores de 65 anos; b) o art. 7º, que proibiu "qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência"; c) o art. 23, que estabeleceu a "competência comum" da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências"; d) o art. 37, que garantiu que legislação complementar "reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiências e definirá os critérios de sua admissão"; e) o art. 227, que garantiu o acesso das pessoas portadoras de deficiência aos logradouros públicos: "A lei disporá sobre normas de construção de logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência"; f) o art. 244 das Disposições Constitucionais Gerais, que aprofundando essa adaptação, especificamente com relação às condições de acesso dos deficientes ao transporte público, estabeleceu que: "A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existente, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência"; e, finalmente, g) no campo da educação, o art. 208 estabeleceu que "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de, entre outros aspectos, do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino."

cobertura do Programa foi postergado para a regulamentação constitucional complementar.

No processo Constituinte, a questão foi tratada na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, parte da Comissão da Ordem Social. O eixo do debate foi a proposta elaborada pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-financeira (Cretad), instituída pela Seplan-PR, com o objetivo mais amplo de propor mudanças no sistema tributário nacional visando à ANC (Resende e Azeredo, 1986).

A proposta da Cretad foi debatida na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e influiu, decisivamente, no processo constituinte. A proposta sugeria a fusão do FGTS[11] e do PIS/Pasep em um único fundo, que financiaria o seguro-desemprego. O novo fundo geraria um patrimônio coletivo e não mais individualizado, que possibilitaria o acesso aos benefícios a todos os trabalhadores, independentemente de sua posição no mercado de trabalho. A Cretad também recomendava a inclusão de mecanismos de participação dos trabalhadores na gestão do fundo, bem como a introdução de medidas que desestimulassem a rotatividade de mão-de-obra, penalizando com alíquotas de contribuição mais elevadas as empresas com taxas de demissão acima de padrão definido por setor econômico.

Na Comissão de Sistematização, o Deputado José Serra elaborou emenda incorporando parcialmente as propostas da Cretad, elegendo o PIS/Pasep como principal fonte de financiamento e excluindo o FGTS.[12] A emenda de Serra também incorpora a contribuição adicional cobrada de empresas "cujo índice de rotatividade de força de trabalho superar o nível médio de rotatividade do setor", proposta pela Cretad.

O financiamento do seguro-desemprego foi estabelecido pelo art. 239. De acordo com esse dispositivo, "pelo menos" 40% dos recursos do PIS/Pasep continuariam a ser "destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preserve o valor". Dos 60% restantes, parte passaria "a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego" e outra parte passaria a financiar o "abono anual" aos empregados de baixa renda participantes do PIS/Pasep.

---

[11] A inclusão do FGTS como uma das fontes para o financiamento do seguro-desemprego foi originalmente sugerida por Chahad (1984).

[12] Em artigo publicado na imprensa, em setembro de 1987, o deputado esclareceu que sua idéia consistia "fundamentalmente em reorientar os rendimentos e saques do PIS-Pasep para cobrir o seguro-desemprego, obedecendo aos seguintes requisitos: i) os recursos desses fundos continuarão sendo aplicados em financiamentos de programas de desenvolvimento, principalmente via BNDES, com critérios que garantam a preservação do valor real e a rentabilidade; ii) os patrimônios acumulados nesses fundos são preservados, mantendo-se os critérios de saques nas situações previstas nas leis aplicáveis, com exceção do pagamento do abono salarial". Entretanto, afirma, "as principais fontes de financiamento seriam, de longe, o PIS e o Pasep" (José Serra. O desemprego e o seguro. *Folha de S. Paulo*, 15/9/1987).

Com relação ao abono, o texto constitucional assegurou aos empregados que percebiam até dois salários mínimos de remuneração mensal (pagos por empregadores que contribuíam para o PIS/Pasep), "o pagamento de um salário mínimo anual, computado nesse valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição". Até então, o PIS/Pasep garantia o abono anual aos trabalhadores que recebessem no último ano até cinco salários mínimos e que fossem cadastrados há pelo menos cinco anos. Os patrimônios anteriormente acumulados do PIS/Pasep foram preservados, bem como as regras de saque vigentes (com exceção da retirada por motivo de casamento). A partir da promulgação da nova Carta, os "depósitos nas contas individuais dos participantes" foram vedados, vingando a proposta inicial da Cretad da criação de "fundos patrimoniais coletivos".

O texto também incorporou a proposta de instituir-se uma contribuição adicional para o financiamento do seguro-desemprego, baseada na taxação de empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor, "na forma estabelecida por lei" (art. 239).

Em suma, a definição do PIS/Pasep como fonte de financiamento viabilizou a continuidade do programa e seu posterior aperfeiçoamento.[13]

4 – DIREITOS EDUCACIONAIS

Como mencionado, a reestruturação da política educacional foi um objetivo incluído na agenda do Executivo federal em 1985. Todavia, a partir de 1986 ficava patente que essa transformação era impossível de ser alcançada no âmbito dessa esfera de governo. Refletindo a heterogeneidade do pacto da transição, as divergências entre conservadores e progressistas foram explicitadas. Diante do impasse, a tramitação da agenda reformista deslocou-se para a ANC.

Um dos principais embates travados na ANC foi entre os defensores da escola pública e os da escola privada. Desde as audiências públicas realizadas

[13] Para Azeredo (1989:4), uma das autoras das propostas da Cretad, a nova Constituição redefiniu as regras do direito dos trabalhadores sobre o PIS/Pasep, aprimorando seus objetivos sociais. Além disso, assegurou recursos para a consolidação de um direito do trabalhador, preservando a função do PIS/Pasep de fundo de recursos para o financiamento da economia, gerido pelo BNDES. Outro aspecto positivo assinalado pela autora foi o caráter compensatório dessa forma de financiamento em face aos movimentos cíclicos da economia: "Nos anos de elevado nível de atividade, o fundo tenderá a crescer com o aumento das aplicações, em virtude do aumento de arrecadação do PIS/Pasep e da diminuição do desemprego, minimizando os desembolsos para atender aos desempregados. Já nos anos de retração cíclica, a maior acumulação observada nos períodos de auge permitirá atender aos desempregados, cujo número aumentará ante o declínio da atividade econômica. Em resumo, o programa de seguro-desemprego não ficará atrelado às receitas correntes – o que seria um contra-senso, pois tais receitas caem precisamente quando sobe o desemprego cíclico – e poderá ser ampliado a partir do retorno das aplicações dos recursos".

nas subcomissões, essa clivagem era nítida e assim permaneceu nas fases subseqüentes.[14]

No campo progressista, o delineamento dos princípios que asseguravam a defesa do ensino público e gratuito foi tracejado ao longo de inúmeros eventos organizados pelas principais associações e entidades representativas do setor.[15]

O destaque foi o "Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito".[16] As entidades participantes desse núcleo de luta escreveram o "Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita", que explicitava seus princípios básicos, com destaque para: a educação é um direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer ensino público, gratuito e laico para todos, em todos os níveis; o governo federal destinará nunca menos de 13%, e os governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios aplicarão no mínimo 25% de suas receitas tributárias em manutenção e desenvolvimento do ensino público e gratuito; as verbas públicas destinam-se exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo federal, pelos estados, pelo Distrito Federal e municípios; a democratização da escola em todos os níveis deve ser assegurada quanto ao acesso, permanência e gestão.

Além disso, essa corrente elaborou uma proposta orientadora dos embates na ANC, denominada "Proposta Educacional para a Constituição".

---

[14] Essa tensão está sintetizada em Pinheiro (1988:6-7, apud Nepp, 1990:388) nos seguintes termos: "No processo constituinte ocorreu um confronto de posições entre associações profissionais, entidades de classe e parlamentares identificados com os interesses da escola pública ou da escola particular em torno dos princípios que deveriam orientar a Nova Constituição. As divergências entremearam todo o processo constituinte desde a definição de educação, os deveres do Estado com o ensino, os critérios de distribuição de recursos públicos, os princípios de organização da Universidade, dentre outros pontos. Mas a polêmica se concentrará, principalmente, nas questões que dizem respeito à utilização de recursos públicos, quando o setor privado, de várias maneiras, procura se beneficiar das verbas. O campo de conflito pode ser delimitado a partir da questão da exclusividade de verbas públicas para a escola pública versus verbas públicas também para o setor privado. A começar daí se delineiam outros questionamentos, inclusive do próprio conceito de escola pública como aquela criada e mantida pelo poder público. Foi estabelecida assim uma relação estreita entre a discussão sobre o uso das verbas públicas e o conceito de escola pública. Tanto o setor privado leigo, como o confessional, procuraram fazer prevalecer uma compreensão do ensino público que não estivesse relacionada ao Estado, mas a um sentido mais genérico de público como comunitário ou como serviço público".

[15] Em 1986, destacava-se a realização do VI Encontro de Pesquisa em Educação do Nordeste, da IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e da Conferência Brasileira de Educação (Cunha, 1990:427).

[16] O Fórum era integrado pelas seguintes entidades representativas do campo progressista em escala nacional, a saber: Associação Nacional de Educação (Ande); Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes); Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped); Confederação dos Professores do Brasil (CPB); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Confederação Única dos Trabalhadores (CUT); Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf); Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); União Nacional de Estudantes (UNE) (Nepp, 1990:388).

Dessa perspectiva, o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito transformou-se "numa força expressiva na Constituinte, em defesa dos interesses da escola pública". As idéias defendidas pelo Fórum no seu manifesto e na sua Proposta de Emenda ao Projeto Constituinte "ganharam expressão social no próprio movimento, destacando-o como uma força na polarização dos debates nas diferentes etapas da Constituinte" (Nepp, 1990:391).

Os interesses da escola privada foram defendidos, de um lado, pelo chamado "setor privado leigo", representado, sobretudo, pela Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (Fenen). No início de abril de 1987, concomitantemente ao lançamento do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, a Fenen realizou congresso nacional visando à elaboração de uma proposta para a Constituinte, consubstanciada no documento "Proposta da Escola Particular para o Capítulo da Educação na Constituinte" — aprovado por cerca de 1.200 delegados, representantes de mais de 35 mil estabelecimentos de ensino particular.

No entender de Pinheiro (1988:6, apud Nepp, 1990:391), o documento da Fenen inspirava-se nos princípios da Constituição de 1969, ainda em vigor. Em síntese, a proposta da entidade baseava-se no princípio de que educação era um "direito da família", mas, também "dever do Estado". Assim, cabia à família o direito de escolher o tipo de escola (pública ou privada) que queria para seus filhos e ao Estado assegurar esse direito. Daí advinha o conceito de gratuidade defendido, ressalta Pinheiro: "a Educação será gratuita para os carentes, seja em escola pública ou particular, sendo que nesta última o Estado deve garantir a gratuidade através de concessão de bolsas de estudo".[17]

Essa aspiração pela canalização de recursos públicos ao setor privado transformou a Fenen na entidade que reivindicou percentuais mais elevados de vinculação de recursos do orçamento para a educação: 25% da União e 40% dos estados, Distrito Federal e municípios.

Da mesma perspectiva, o documento da Fenen reivindicava imunidade tributária para o setor privado que desenvolvia atividades educacionais e de ensino. A justificativa era que a prestação desses serviços pelo setor privado pouparia os investimentos públicos diretos nessas áreas. Assim, a imunidade fiscal resultaria "em aumento indireto de verba aplicada em educação".

Com relação ao salário-educação, a proposta da Fenen defendia a manutenção da obrigatoriedade de as empresas públicas e privadas, as

[17] Em depoimento na audiência pública promovida no âmbito da ANC, um dos representantes da Fenen foi taxativo sobre esse ponto: "A verba é pública e deve ser pública para atingir a família, para dar ao pobre o direito de escolher a escola conforme suas convicções. Ele escolhe a escola, conforme suas crenças e convicções, e o governo paga por ele" (Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões, vol. 96, p. 312, Brasília, 1987; apud Nepp, 1990:391).

autarquias e as fundações contribuírem para a educação pré-escolar e do ensino de 1º grau, mediante a manutenção de estabelecimentos próprios ou concessão de bolsas de estudo (Nepp, 1990:391).

De outro lado, além do setor "privado lucrativo e leigo", os interesses da escola privada também foram defendidos pelo chamado setor "privado confessional", representado, sobretudo, pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc) e pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), ambas articuladas com a Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Essas entidades representam as universidades católicas e também rechaçavam a tese da utilização exclusiva de recursos públicos para a escola pública. Entretanto, procuravam diferenciar-se do setor privado "lucrativo", autodenominando-se como "escolas públicas não-estatais", "escolas comunitárias", "escolas filantrópicas", "escolas sem fins lucrativos". Em todos os casos consideravam-se como "idôneas para a prestação de serviço educacional de interesse público".

Ao contrário do que ocorreu em outros momentos da história da educação do país (como na Constituição de 1946, por exemplo), alguns autores sustentam que não houve uma defesa em "bloco" do setor privado, mas uma clivagem entre os interesses privatistas "leigo" e "confessional" (Nepp, 1990).

A tramitação da Reforma da Educação na ANC teve um percurso difícil, entrecortado, sobretudo, pela polarização em torno da questão escola pública versus escola privada.

Ao cabo do processo, o texto constitucional ficou ambíguo em diversos pontos. Diversos dispositivos, simultaneamente, garantem as reivindicações dos defensores da escola pública, mas introduzem cunhas que não fecham as portas para o atendimento dos interesses privados.[18]

Conquistas dos Defensores da Escola Pública

Dessa perspectiva, pode-se considerar como conquistas dos "defensores da escola pública" um conjunto de dispositivos sumarizados a seguir.

A conquista mais expressiva foi ***a vinculação de recursos ao ensino.*** A Carta assegurou a vinculação de receitas fiscais dos três níveis de governo com educação. Trata-se da única exceção permitida pelo texto constitucional, que proibiu qualquer outra vinculação. Assim, "a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo,

[18] Essa ambigüidade aparece nas conclusões do estudo do Nepp (1990:400), segundo o qual, "não existiu uma força (e nem uma proposta) completamente vitoriosa no processo constituinte". Nesse sentido, o texto constitucional "traz avanços importantes, assim como incorpora derrotas, através de dispositivos que podem ser considerados como recuos no sentido da democratização da educação". Mesmo assim, ao cabo do processo, a Carta de 1988 introduz "inegáveis avanços" ante o projeto Afonso Arinos e a antiga Constituição.

da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (art. 212).

Como mencionado, a vinculação de recursos à educação foi introduzida pela Constituição de 1934. Posteriormente, esse dispositivo foi subtraído da Constituição de 1937 e retomado na Carta de 1946. A Constituição outorgada pelos militares em 1969 manteve essa obrigatoriedade apenas para estados e municípios. A "Emenda Calmon" (1985) introduziu novamente a obrigatoriedade de o Executivo federal aplicar 13% de suas receitas no ensino. A Constituição de 1988 ampliou esse percentual de 13% para 18% e manteve o percentual de 25% para estados e municípios.

O texto constitucional estabeleceu, ainda, que a "parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada, para efeito de cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir" (art. 212, §1º). Assim, a receita a ser considerada nesse cálculo não incluía a parcela dos Fundos de Participação transferida para outra esfera de governo, a qual seria considerada receita desta última.

O art. 212 também assegurou o uso prioritário desses recursos ao "atendimento das necessidades do ensino obrigatório" (§3º). O mesmo dispositivo vedou a utilização desses recursos nos "programas suplementares de alimentação e assistência à saúde", que seriam financiados "com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários" (§4º). Dessa forma, os programas suplementares de alimentação escolar e assistência à saúde não eram considerados como "despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino".

Além da vinculação de receitas, destacam-se os seguintes dispositivos considerados como conquistas dos "defensores da escola pública" :

— ***Gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais.*** A Carta garantiu "a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais". Esse é um dos princípios norteadores da política educacional assegurado pelo art. 206. Para o Nepp (1990:397), esse dispositivo "foi a maior conquista dos defensores do ensino público. Através dele, pela primeira vez na Constituição brasileira, consagrou-se a extensão do princípio da gratuidade do ensino ao 2º e ao 3º grau". Os demais princípios instituídos por esse artigo foram: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de apreender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gestão democrática do ensino; garantia do padrão de qualidade; e valorização dos profissionais do ensino, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

— ***Educação como direito universal.*** A educação como "direito de todos" foi assegurada pelo art. 205. O mesmo dispositivo estabeleceu que seu provimento era "dever do Estado e da família", devendo ser incentivada "com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

— ***Ampliação do papel do Estado.*** Com a nova Constituição, houve significativa extensão da responsabilidade do Estado para com a educação nacional. De acordo com o art. 208, "o dever do Estado com a educação" será efetivado mediante a garantia de um conjunto de pontos. Em primeiro lugar, a garantia do "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria". A Constituição anterior previa o ensino obrigatório e gratuito apenas para crianças de sete a quatorze anos. O novo texto estendeu esse direito para qualquer idade. Em segundo lugar, os programas suplementares de atendimento ao educando do ensino fundamental (oferta de material didático-escolar, de transporte, de alimentação e de assistência à saúde) foram incorporados como direitos constitucionais. Em terceiro lugar, a obrigatoriedade e a gratuidade foram estendidas ao ensino médio. Em quarto lugar, o Estado passou a ter como dever garantir o "atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino". Finalmente, o Estado deveria garantir o "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade." Essa obrigatoriedade também foi reafirmada em outra passagem do texto constitucional. O art. 7° (inc. XXV) assegura como um dos "direitos dos trabalhadores urbanos e rurais" a "assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escola";

— ***Divisão de competências e colaboração entre entes federativos.*** A distribuição de responsabilidades entre as instâncias federativas foi estabelecida pelo art. 211. O texto previa a organização dos sistemas de ensino "em regime de colaboração". À União caberia organizar e financiar o Sistema Federal de Ensino (Instituições de Ensino Superior, IES; e escolas técnicas) e o Sistema de Ensino dos Territórios, além de prestar assistência técnico-financeira aos estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Os municípios "atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar". A mesma diretriz foi reafirmada no Título III ("Da Organização do Estado"), cujo art. 30 (inc. VI) estabelece como competência dos municípios "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental".

— ***Plano Nacional de Educação.*** O texto constitucional obrigou o Poder Público a elaborar o Plano Nacional de Educação, com duração plurianual (art. 214). O Plano visava a promover a articulação e a integração das ações do Poder Público, em seus diversos níveis, que conduzisse à erradicação do

analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho; e à promoção humanística, científica e tecnológica do país;

— ***Autonomia universitária e indissociabilidade entre pesquisa e ensino.*** Essas reivindicações caras aos progressistas foram asseguradas pelo art. 207: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Conquistas dos Defensores da Escola Privada

A principal conquista do setor privado foi a inclusão de dispositivos que abriram brechas para a transferência de recursos públicos para financiar esse segmento. Entretanto, é preciso ressaltar que a aplicação desses recursos foi condicionada à "finalidade não-lucrativa" da instituição privada. Dentre os dispositivos que asseguram essa cunha privatizante destacam-se:

— o art. 213 , que estabeleceu que "os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei que: I – Comprovem a finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II – Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades". De acordo com o §1° desse art. 213, esses recursos "poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade". Cabe observar que este artigo não previu a destinação de recursos públicos para bolsas de estudos para o ensino superior. Entretanto, o §2° abre a possibilidade do apoio financeiro do Poder Público "às atividades universitárias de pesquisa e extensão";

— o art. 212, ao estabelecer os percentuais mínimos de 18% (União) e 25% (estados, Distrito Federal e municípios) de aplicação da receita em educação, incluiu os recursos dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, como gastos relacionados à "manutenção e desenvolvimento do ensino". Assim reza o §2° desse artigo 212: "Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213" (acima mencionado), que trata desses segmentos privados.

Também o art. 61 dos Atos das Disposições Transitórias estabeleceu que: "As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os

requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que nos últimos três anos tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário". CAIA TEM UM ESPAÇO AQUI QUE NÃO SAIO texto é também ambíguo com relação à utilização dos recursos do salário-educação. O art. 212 estabeleceu como "fonte adicional de financiamento do ensino fundamental" a contribuição social do salário-educação "recolhida na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes" (§5°). Apesar de vincular o salário-educação ao ensino fundamental, o texto constitucional não assegurou utilização desses recursos exclusivamente para a escola pública – reivindicação dos educadores e parlamentares ligados aos interesses da escola pública. Assim, a legislação então vigente permaneceu intocada, ao possibilitar a brecha para o uso desses recursos pelo ensino privado, ao permitir que as empresas, no recolhimento do salário-educação, "poderão deduzir a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes". As empresas que não tiverem sua escola poderão transferir esses recursos para as escolas privadas.

Além da participação no gasto governamental, os setores privados também inscreveram na Constituição algumas das cláusulas pétreas do ideário liberal, tais como:

— ***Educação como dever da família.*** A educação como "direito de todos" foi assegurada pelo art. 205. O mesmo dispositivo estabeleceu que seu provimento era "dever do Estado e da família", devendo ser incentivada "com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

— ***Liberdade do ensino à iniciativa privada.*** A Carta estabeleceu que "o ensino é livre à iniciativa privada", desde que cumprisse as normas gerais da educação nacional e tenha autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público" (art. 209 , incisos I e II).

— ***Ensino religioso facultativo no ensino fundamental.*** O art. 210 determinou a fixação de "conteúdos mínimos" para o ensino fundamental, "de maneira a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais". O §1°, no entanto, estabeleceu que o ensino religioso, "de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental".

Finalmente destaca-se um ponto polêmico introduzido pelo art. 60 dos Atos das Disposições Transitórias, que reza:

> "Nos 10 primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental".

Os estados e os municípios não enfrentariam problemas para cumprir esse artigo, pois tradicionalmente transferem recursos dessa magnitude aos ensinos de 1° e 2° grau. A União teria dificuldades, já que pela divisão das competências entre níveis de governo, estabelecida pela própria Constituição (art. 211), ela foi incumbida de organizar e financiar o Sistema Federal de Ensino (Instituições de Ensino Superior, IES; e escolas técnicas) e o sistema de ensino dos territórios. Tradicionalmente, mais de 2/3 dos dispêndios do MEC têm sido aplicados nas universidades federais e nos sistemas de ensino dos territórios.

Nesse sentido, eram limitadas as possibilidades de o Governo Federal "eliminar o analfabetismo" e "universalizar o ensino fundamental". A participação dessa esfera neste desafio seria marginal, na medida em que a ela cabiam apenas a atribuição de "prestar assistência técnico-financeira aos estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória".

5 — A REFORMA URBANA

A Constituição introduziu instrumentos para a Reforma Urbana reivindicados por setores progressistas desde os anos 60. Dentre as inovações introduzidas pelo art. 182[19] destacam-se:

— A indicação do Plano Diretor como "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". O Plano, de iniciativa do Executivo Municipal, deve ser debatido e aprovado pela Câmara Municipal. Esse expediente passou a ser "obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes."

— A introdução do princípio da "função social da propriedade urbana". De acordo com o §2°, "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". Deriva desse princípio a possibilidade de o Poder Público desapropriar imóveis urbanos por meio de "prévia e justa indenização em dinheiro" (§3°).

— A introdução de instrumentos legais visando a coibir práticas tradicionais de especulação imobiliária. Nesse sentido: "É facultado ao Poder

[19] É importante ressaltar que algumas das inovações do art. 182, especificamente para a política urbana, também foram garantidas num dos Títulos mais importantes da nova Carta, a saber, o Título II – "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". O caput do art. 5°, do Capítulo I – "Dos Deveres e Direitos Individuais e Coletivos", rezava que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade". Dessa perspectiva, "é garantido o direito de propriedade" (alínea XXII). No entanto, "a propriedade atenderá a sua função social" (XXIII). Além disso, legislação complementar "estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição" (XXIV).

Público municipal, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de: I – Parcelamento ou edificação compulsória; II – IPTU progressivo no tempo; III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais" (§4°).

— A Carta reduziu o prazo (de vinte para cinco anos) para a vigência do direito ao "usucapião urbano". De acordo com o art. 183: "Aquele que possuir como sua área urbana de até 250m^2, por cinco anos ininterruptamente, e sem oposição, utilizando-a como sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural". Trata-se de um instrumento importante para a regularização da posse da terra urbana, um dos problemas crônicos enfrentados pela população favelada ou residente em loteamentos "clandestinos" O título de domínio e a concessão de uso passaram a ser conferidos ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil. Contudo, esse dispositivo não era reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez e também não se aplicava aos imóveis públicos.

— A participação popular na gestão das cidades e na proposição de projetos de lei de cunho urbanístico foi ampliada com a Carta de 1988. O art. 29 garantiu "iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de pelo menos 5% do eleitorado". A iniciativa popular na proposição de leis municipais não estava prevista sequer na legislação ordinária anterior.

Em suma, os dispositivos aprovados no Capítulo da Política Urbana também representaram importante vitória do projeto reformista, saldados com entusiasmo por urbanistas engajados nesta luta.[20]

---

20 Veja-se, como exemplo, a seguinte manifestação da urbanista Raquel Rolnik, por ocasião da aprovação dessas garantias no processo constitucional em 1988: "Um primeiro passo (...) é sem dúvida, dotar a Administração Pública com os instrumentos adequados: não somente os recursos financeiros, mas também os instrumentos legais, que permitam enfrentar o alto custo dos terrenos urbanos para a implantação dos programas e projetos governamentais, que agilizem o processo de regularização fundiária das áreas ocupadas por posseiros urbanos; que possibilitem à Administração Pública prover a cidade com um sistema de transporte público eficiente e barato e, finalmente, que assegure aos cidadãos a participação na gestão democrática da cidade. Os artigos que acabam de ser aprovados pelo Plenário Constituinte são, indubitavelmente, uma porta aberta nesta direção. Quem perde, quem ganha com eles? Ganha a administração municipal, na medida em que se criam mecanismos de regularização fundiária (usucapião), de taxação progressiva, e edificação compulsória e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública para terrenos ociosos ou subtilizados, instrumentos que reforçam o poder real das municipalidades no controle do crescimento da cidade, na medida em que, diminuindo a especulação imobiliária, maior será a oferta de terrenos para a construção. E, sobretudo, ganhamos nós, cidadãos, que podemos agora vislumbrar a possibilidade de participar – através de iniciativa popular de projetos de lei do interesse local – da gestão de uma cidade viável. Ganham os favelados, que durante anos lutaram para regularizar sua situação e conquistar

6 – INDEFINIÇÃO NAS POLÍTICAS URBANAS

Ao contrário dos setores analisados, a Constituição não apresentou progressos no que se refere aos direitos sociais e às diretrizes para a revisão do padrão de intervenção estatal nos campos da habitação, saneamento e transporte público. O texto é muitas vezes ambíguo. A responsabilidade do Estado e a divisão de competências entre instâncias federativas não foram explicitadas objetivamente.

Mesmo assim, com alguma dose de boa vontade, pode-se subentender que prevaleceu a tese da responsabilidade compartilhada da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal pelo planejamento e pela implementação de políticas de habitação, de saneamento e de transporte público.

Trata-se de uma interpretação implícita numa série de dispositivos dispersos ao longo do texto e, de forma mais concentrada, no "Título III – Da Organização do Estado" (que define as competências da União, dos estados federados e dos municípios).

As responsabilidades da União na promoção do desenvolvimento urbano são definidas em dois artigos. O art. 21 estabeleceu que "compete à União", dentre outros aspectos, "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (inc. XX).

O mesmo artigo ressaltava a competência da União para "estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação" (inc. XXI) e para "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seus uso" (inc. XIX), competências relacionadas, respectivamente, ao transporte coletivo urbano e ao saneamento. Além disso, também competia à União "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (inc. IX).

O art. 22 reforçou a responsabilidade da União sobre as políticas que estamos focando. Segundo esse artigo, "compete privativamente" à União legislar, dentre outros pontos, sobre "diretrizes da política nacional de transportes" (inc. IX); "trânsito e transporte" (inc. XI) e "águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão" (inc. IV). O parágrafo único estabelece que "lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo".

---

o direito de se fixar na terra; ganham os movimentos urbanos por terra e moradia que lutam pelo uso social de terra; ganham os profissionais ligados à gestão urbana (advogados, arquitetos, engenheiros) que lutam por instrumentos concretos de intervenção no crescimento da cidade. Quem perde? Bem, quem perde é a especulação imobiliária e o uso predatório do solo. Perdem aqueles que, se apropriando de pedaços da cidade, a tratam como coisa exclusivamente privada, sob seu ilimitado poder" (Raquel Rolnik. Quem ganha e quem perde com a Reforma Urbana. *Folha de S.Paulo*, 6/5/1988) .

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

Aos estados federados, a Constituição atribui poder de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. De acordo com o art. 25, "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídos por agrupamentos e municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (§3º). Pela legislação anterior, esse poder era privativo da União. Essa inovação ampliou a possibilidade do desenvolvimento regional.

Aos municípios, de acordo com o art. 30, competiam, dentre outros aspectos, "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte público, que tem caráter essencial" (inc. V). Portanto, o caráter municipal da prestação dos serviços era claro nesse artigo.

Entretanto, esta clareza aparente sobre as *competências específicas* da União e dos municípios reveladas pelos artigos analisados ficava obscurecida pelo art. 23, que tratava das *"competências concorrentes"*.

Assim, o art. 23 dizia que "*é competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios*", uma série de temas, como, por exemplo: "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (inc. IX); "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios" (inc. XI); "estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito" (inc. XII); e "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (inc. X).

O texto constitucional estabelece que a eliminação dessas dúvidas quanto às competências concorrentes entre entes federativos deveria ser objeto de legislação ordinária complementar. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 23 estabeleceu que "legislação complementar fixará normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Como veremos posteriormente, esse encaminhamento não foi obedecido, permanecendo o impasse.

Outra ambigüidade perpassava o setor saneamento, onde era evidente a ambigüidade de dois artigos:

— o art. 200 estabelece que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS), além de outras atribuições, "participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico" (inc. IV) e "fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano"; e

— o art. 26 inclui, entre os bens dos estados, "águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, nesse caso, as decorrentes de obras da União".

Outro dispositivo que repercutiu nos setores de saneamento e de transporte público era referente à questão das concessões e permissões de serviços públicos. De acordo com o art. 175, "incumbe ao poder público, na forma de lei, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". O parágrafo único desse artigo estabeleceu que lei ordinária complementar disporá sobre: " I – O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – Os direitos dos usuários; III – Política tarifária; e IV – A obrigação de manter serviço adequado".

De acordo com avaliação do Nepp (1990:34), a "grande lacuna" do texto constitucional, sobretudo em relação à habitação e ao transporte urbano, resultou da vitória dos setores empresariais privados no confronto com entidades e setores populares em torno da questão urbana, durante o processo constituinte.

Na questão da habitação, as etapas da Subcomissão de Política Urbana e Transporte e da Comissão Temática contemplaram as propostas encaminhadas, sobretudo, pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que congregou boa parte dos setores progressistas envolvidos nessa questão, além de entidades profissionais da área, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil, a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e a Federação Nacional dos Arquitetos.

Nesse sentido, o relatório da Comissão da Ordem Econômica estabeleceu como "direito do cidadão" o acesso à moradia e os serviços de transporte coletivo e saneamento. Entretanto, o substitutivo do relatório aprovado garantiu apenas o acesso à moradia com infra-estrutura adequada, refletindo as posições dos setores empresariais.

A avaliação do Nepp (1990:35) sublinha a "débil articulação" dos setores comprometidos com as reivindicações urbanas no processo constituinte, na medida em que apenas duas emendas foram apresentadas no sentido da regulação do espaço urbano e da priorização de programas habitacionais populares, ambas não incorporadas ao texto constitucional.[21]

---

[21] A primeira, de autoria do deputado Ivo Cersósimo (PMDB-MS), apresentou emenda ao capítulo da Receita Tributária, vinculando recursos da ordem de 10% da receita anual do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para a construção de moradias para famílias de baixa renda. A segunda, da deputada Irma Passoni (PT-SP), apresentou emenda definindo os objetivos da política habitacional sob a execução do Poder Público: 1) produção de habitações populares de interesse social; 2) desenvolvimento de programas públicos de habitação de aluguel; 3) apoio à autoconstrução e cooperativas habitacionais; 4) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; 5) regulamentação do mercado imobiliário urbano e proteção dos inquilinos; 6) saneamento e recuperação de áreas deterioradas; 7) disciplina no crescimento dos centros urbanos (Nepp, 1990:34).

Da mesma forma, na questão do transporte coletivo urbano, a análise do processo constitucional deixa clara a mobilização vitoriosa dos setores empresariais em torno da privatização dos serviços. No texto da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, o transporte coletivo foi definido como *direito do cidadão*, sendo o Poder Público responsável pelo seu planejamento e gestão (de forma direta ou mediante concessão). Na etapa seguinte, essa tese foi reforçada: o relatório da Comissão Temática incluiu o transporte como direito constitucional e atribuiu ao Estado *toda* a responsabilidade pela oferta e qualidade, gerida de forma *democrática* com a participação do usuário.

Entretanto, com a reação dos setores privados o princípio do direito constitucional ao transporte público foi suprimido do relatório. Em seu lugar ficou definido apenas como *serviço* de responsabilidade do poder público *municipal*, podendo ser executado pela contratação de empresas privadas.

A ambigüidade quanto à competência da gestão do transporte público foi fruto de embates entre "progressistas" e "privatistas" nos trabalhos do primeiro turno. Os primeiros defendiam a estatização do serviço e a vinculação de recursos públicos. Os segundos – aglutinados no "Centrão" – defendiam a privatização da execução do serviço e a preferência em conferir ao nível local municipal as decisões sobre planejamento e gestão dos transportes.

Em suma, procurei demonstrar o argumento de que a Constituição de 1988 foi o estuário do processo de construção no Brasil das bases de um sistema de proteção social universal e igualitário, na perspectiva dos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar Social. Com exceção da Reforma Agrária e, em menor medida, das políticas urbanas, as principais bandeiras do referido projeto reformista progressista construído pelas forças políticas que lutavam contra o regime militar foram inscritas na Carta de 1988. Dentre as principais conquistas, destaquei a diretriz da descentralização das políticas sociais, os direitos trabalhistas e sindicais; a Seguridade Social e Orçamento da Seguridade Social; os direitos educacionais e a Reforma Urbana.

Com essa análise, conclui a Segunda Parte desta tese, que destacou um longo e complexo movimento estrutural, que aponta no sentido da construção das bases de um efetivo Estado Social em nosso país.

Nas duas partes seguintes, analisarei um movimento antagônico, que aponta o rumo da desconstrução desse Estado Social, apenas formalmente esboçado. Na Terceira Parte desta tese, mostrarei que as "primeiras contramarchas" ocorreram nos últimos anos do Governo da Nova República; e, na Quarta Parte, destacarei que esse processo de desconstrução ganhou um notável

vigor a partir de 1990, quando se abre uma vitoriosa etapa de contra-reforma de cunho liberal.

TERCEIRA PARTE – AS PRIMEIRAS CONTRAMARCHAS (1987-1989)

CAPÍTULO I – AS CONTRAMARCHAS NOS RUMOS DA POLÍTICA SOCIAL FEDERAL

Esta tese, vem tratando das tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira, nos quase 40 anos analisados. Um desses movimentos – o primeiro que se analisou aqui – aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado Social em nosso país. Nos três capítulos da parte anterior procurei mostrar que esse longo processo foi revigorado no bojo da luta das forças que se opunham ao regime militar; impulsionado por setores da burocracia federal entre 1985 e 1986; e desaguou na Constituição de 1988.

O outro movimento aponta no sentido contrário, o da desestruturação da daquelas bases institucionais e financeiras. As "primeiras contramarchas", objeto desta terceira parte da tese, ocorreram nos últimos anos da transição democrática. Elas são perceptíveis por uma série de reações às mudanças, impelidas pela ala conservadora do pacto político da transição. Essa resistência, presente desde o início da Nova República, ganhou vigor a partir de 1987, quando ocorreu a fragmentação da "Aliança Democrática". Nesse contexto, os setores progressistas do referido pacto perderam espaço na condução do processo político e as forças que haviam servido de base de apoio político do regime militar voltaram ao centro do poder, comandadas pelo presidente da República, José Sarney.

As primeiras contramarchas reativas às mudanças ocorreram em duas frentes distintas. A primeira, objeto deste capítulo, manifestou-se por contramarchas na condução dos rumos da política social propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal. De um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986. Os casos mais paradigmáticos foram a Reforma Agrária e as políticas federais urbanas (habitação, saneamento e transporte público). Mas essa contramarcha também atingiu os setores da saúde, previdência social e educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

De outro lado, o Executivo federal reforçou o aparato burocrático 'dedicado' ao clientelismo. A primazia deste novo 'paradigma' acentuou-se ainda mais e caracterizou-se em 1987, quando o coordenador da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), órgão responsável pela execução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), foi alçado ao posto de ministro do Planejamento e expandiu o *modus operandi* daquele programa para toda a ação social do Executivo federal. A partir de então, essa opção foi ampliada, em detrimento do projeto reformista e das promessas da "Aliança Democrática".

A segunda frente reativa às mudanças, objeto do próximo capítulo, manifestou-se pelas contramarchas que visavam a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais.

A seguir, nesse capítulo, analisarei as seguintes contramarchas na condução dos rumos da política social propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal:

— o retrocesso na Reforma Agrária;

— o colapso das políticas urbanas;

— os obstáculos à Reforma Sanitária;

— o continuísmo na educação;

— a paralisia do Programa de Seguro-desemprego;

— a fragmentação da alimentação popular; e

— o reforço do clientelismo.

1 – RETROCESSO NA REFORMA AGRÁRIA

Com a morte de Tancredo, José Sarney assumiu a presidência da República, indicado pelo PFL, partido político "que sempre se opusera a quaisquer mudanças no Brasil, principalmente à Reforma Agrária". Prisioneiro de um programa e de um ministério formados por Tancredo, o presidente Sarney, "político velho, não teve pressa. Tratou de ganhar a confiança da população, foi paciente com os ministros de Tancredo, gentil com a viúva e cordato com os militares" (Gomes da Silva, 1987:35).

Em abril de 1985, e seguindo a rota traçada por Tancredo, Sarney instituiu o ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) (Decreto n. 91.214/85) e nomeou Nelson Ribeiro como ministro. O presidente também confirmou a escolha de José Gomes da Silva para a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Em meados de 1984, como mencionei, o compromisso com a Reforma Agrária, nos termos do Estatuto da Terra (1964), havia sido assumido pela "Aliança Democrática" e incluído na retórica do então candidato Tancredo Neves. O Estatuto da Terra estabelecia uma seqüência de etapas para o desencadeamento da Reforma Agrária. A primeira era a formulação do Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), competência atribuída ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra);[1] em seguida, o PNRA deveria ser sancionado pelo presidente da República. Depois disso, estava prevista a elaboração dos Planos

[1] Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pela fusão do Ibra e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), também instituído pelo Estatuto da Terra.

Regionais de Reforma Agrária (PRRA), que definiriam as áreas prioritárias passíveis de desapropriação por interesse social em cada estado; a fase subseqüente envolvia a elaboração dos Projetos de Assentamento; somente depois de cumpridas essas etapas, é que se daria início à execução efetiva da Reforma Agrária.

Com o objetivo de esboçar o desenvolvimento da primeira etapa, o Mirad/Incra elaborou, em março de 1985, um roteiro para a elaboração do PNRA. O documento sugeria que o PNRA deveria ser simples, pragmático, não sofisticado, passível de ser entendido, acompanhado e avaliado pela população em geral. O documento também recomendava que o governo submetesse o PNRA ao IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag), que seria realizado em maio de 1985.

Entre abril e maio de 1985, o Mirad/Incra elaborou outro documento prévio ao PNRA intitulado "Proposta para a Elaboração do 1° Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República" (Mirad, 1985). O termo *proposta* teria sido adotado por orientação do presidente da República.[2]

Seguindo o roteiro traçado, no dia 26/5/1985, o presidente Sarney lançou oficialmente o documento Proposta para a Elaboração do 1° Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República, no IV Congresso da Contag. No dia seguinte, o ministro Nelson Ribeiro encaminhou formalmente a "Proposta" aos líderes do Congresso, presidentes de partidos e dirigentes de entidades de representação nacional da agricultura, na abertura do Congresso Brasileiro sobre Reforma Agrária promovido pelas classes patronais. Em ambos os casos, o Mirad solicitou que fossem apresentadas sugestões até o dia 30 de junho.

A "Proposta", como já está dito, não era o PNRA propriamente dito, mas a primeira etapa de um longo percurso. Seu objetivo era recolher as sugestões até 30 de julho, para só então, e a partir daí, iniciar efetivamente a elaboração do PNRA.[3]

---

[2] De acordo com Gomes da Silva (1987:56), o rótulo 'Proposta' sinalizava o início das primeiras "tergiversações palacianas": "Bastaram porem uns poucos despachos do ministro Ribeiro com Sarney, para sentir que o clima de euforia, assim como o compromisso da Aliança Democrática com a Reforma Agrária, não era líquido e certo. Era preciso ir devagar, alguns panos começavam a ser esquentados e o documento do Incra deveria ter o simples caráter de sondagem. Na verdade, o PNRA não era um Plano, como convinha à matreirice pedessista. Urgia resolver a charada (...) Se o plano não é plano, por que não chamá-lo de "Proposta"? Isso daria o tempero de humildade que faltava ao documento. Sarney gostou da idéia; os latifundiários, também".

[3] A idéia de que se tratava de uma "Proposta" – e de que estava aquém do exigido pelo próprio Estatuto da Terra de Castelo Branco –, foi sublinhada pelo ministro Nelson Ribeiro, na apresentação do documento: "Este documento apresenta as propostas, a nível estratégico, para a elaboração do 1° PNRA da Nova República. É encaminhado à sociedade brasileira para amplo debate, com o objetivo de recolher críticas e sugestões destinadas à elaboração de anteprojeto que será submetido à apreciação e aprovação do Ex.mo. Presidente da República com a ampla contribuição dos beneficiários potenciais da Reforma Agrária" (Mirad, 1985:85).

O texto oficial compreendia uma introdução e oito tópicos: Objetivos, Metas; Estratégias de Ação, Programas de Ação; Articulação da Ação de Governo; Ações Imediatas (1985-1986) e Recursos e Fontes de Financiamento.

Segundo a avaliação *ex-post* de Gomes da Silva (1987:58-66), na condição de ex-presidente do Incra, a Introdução do texto oficial, "remissiva de datas e fatos e inocente na sua concepção", foi o trecho que "despertou a grande mobilização de hostilidade". A menção ao Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado "cheirava a Jango Goulart e todos sabemos o que isso significa para o delicado olfato dos conservadores". A frase seguinte fazia referência à Emenda Constitucional n. 10/1964, que suprimia a exigência do pagamento em dinheiro das desapropriações para fins da Reforma Agrária. Essa recordação "soturna, soava, à época, como falar em corda na casa de enforcado".

Em seguida, a "Proposta" reafirmou a distinção feita pelo Estatuto da Terra entre Reforma Agrária e a Política Agrícola que "Castelo Branco enfiara goela abaixo do latifúndio, sem que nunca tivesse sido por isso perdoado". Diversos dados referentes à concentração fundiária e ao seu agravamento também foram apresentados, inclusive a provocativa cifra de 409 milhões de hectares em mão do latifúndio, como registra Gomes da Silva. Os "rasgos de ousadia" da Introdução resvalavam em outros dois pontos sensíveis: a questão dos conflitos no campo e a distinção entre Reforma Agrária e Colonização.

Os capítulos referentes aos "Objetivos" e as "Metas" também eram contundentes. O objetivo geral do Plano era "mudar a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atenda aos princípios de Justiça Social e aumento da produtividade, de modo a garantir a realização socioeconômica e o direito de cidadania do trabalhador rural". A meta para o período 1985-89 também preocupou os proprietários: assentar 1,4 milhão de famílias, sendo 100 mil no primeiro ano; 300 mil no segundo; 450 mil no terceiro e 550 mil no último ano de governo. Para o ano 2000, previa-se o assentamento de 7,1 milhões de famílias.

E os latifundiários assustaram-se também com o preâmbulo que anunciava a "Estratégias de Ação": "Uma Reforma Agrária com base no Estatuto da Terra, 21 anos após a sua promulgação, terá de ser suficientemente vigorosa e massiva para corrigir as distorções históricas agravadas pelas políticas dos últimos governos que levaram a concentração da terra no Brasil a níveis extremos. Para a execução dessa Reforma, será preciso enfrentar uma estrutura agrária secular, com flexibilidade e agilidades suficientes para dar respostas rápidas aos conflitos que se multiplicam e se somam à expulsão em massa de trabalhadores do campo" (Mirad, 1985:87-88).

A "Estratégia de Ação" para viabilizar tais propósitos baseava-se no temido instrumento da "desapropriação por interesse social". Embora prevista no Estatuto

da Terra e no arcabouço constitucional outorgado pelo regime militar, esse instrumento encontrava forte resistência dos proprietários. Na verdade, esse tinha sido o ponto central do debate da Reforma Agrária na fase que antecedeu o golpe de 1964. Na mesma perspectiva, colocava-se o princípio da "função social da propriedade da terra", outro núcleo do Estatuto da Terra, encampado como base da "Proposta" do Mira/Incra.[4]

1.1 – CORRELAÇÃO DE FORÇAS

Analisando a correlação de forças existente em meados de 1985, Graziano da Silva (1985b:14-23) apontou, esquematicamente, os "prós" e os "contras".

A formação da agenda reformista ao longo da ditadura, produziu nos setores progressistas uma posição quase unitária em torno da necessidade do desencadeamento imediato do processo de Reforma Agrária, afirma o autor. Mesmo assim, os "prós" subdividiam-se em dois segmentos principais. De um lado, os que defendiam uma Reforma Agrária mais radical, mas consideravam a proposta do Mirad como um passo nesse longo caminho. Nessa posição alinhavam-se setores da Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

De outro lado, alinhavam-se os que eram favoráveis à Reforma Agrária tal como ela aparecia na Proposta do Mirad/Incra. Em notas oficiais, essa posição foi defendida por entidades como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), as Federações dos Trabalhadores Urbanos e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI). Essa posição também foi defendida por setores menos conservadores da burguesia rural, como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), entidade privada que reunia cooperativas e pequenos e médios fazendeiros.

Os "contra" também estavam repartidos em dois blocos. De um lado, estavam aqueles que, por princípio, não aceitavam nenhuma Reforma Agrária. Ideologicamente composto de radicais de direita, eram capitaneados pelo ex-ministro da Justiça da ditadura, Armando Falcão, e pelo ex-deputado Sérgio Cardoso de Almeida, grande proprietário de terras. Aproximando-se da pregação do movimento ultraconservador Tradição, Família e Propriedade (TFP), essas forças políticas eram contra o Estatuto da Terra, defendiam o direito sagrado e

[4] A importância fundamental desse instrumento foi sublinhada por Luis Edson Fachin, dirigente do Incra à época, nos seguintes termos: "O Estatuto da Terra (...) foi tomado como um balizamento mínimo para instrumentar a necessária transformação da estrutura agrária. Era, por conseguinte, um instrumento de transformação. A função social da propriedade da terra recebeu papel essencial, na medida em que, pela sua inobservância, permite ao Estado sancionar o proprietário com a desapropriação por interesse social. Ao ampliar essa sanção, o Estado, adstrito ao texto constitucional, indenizará, tendo como justa indenização o conceito decorrente da legislação ainda em vigor: o Decreto-Lei n. 554/69, em seus artigos 3° e 11, que fixam o valor tributário ou cadastral como teto máximo" (Fachin, 1985).

inalienável da propriedade privada e viam na proposta de Reforma Agrária "um complô da CIA aliada à KGB" para aniquilar a possibilidade de o Brasil chegar a grande potência pela pujança de sua agricultura. Esse segmento tinha peso significativo entre os grandes proprietários e na representação do patronato rural na Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e suas federações estaduais.

De outro lado, mas na mesma ala dos "contra", estavam aqueles que, embora não sendo contrários à Reforma Agrária, opunham-se à utilização do instrumento da "desapropriação por interesse social". Aparentemente, eram favoráveis à aplicação do Estatuto da Terra e propunham uma política agrícola ampla, que englobasse a política agrária, mediante instrumentos como a colonização e a tributação das terras ociosas. Nesse subgrupo, predominavam os grandes produtores (usineiros e empresários rurais) que, via de regra, não detinham latifúndios ociosos como reservas de valor. No debate público, demonstravam uma imagem mais civilizada, na medida em que "não mordem, não falam em dar tiro, nem babam ou carregam nos erres quando pronunciam 'Reforma Agrária'", diz Graziano da Silva. A Sociedade Rural Brasileira (SRB), por meio de seu presidente Flávio Teles de Menezes, era a principal entidade representante dessas forças.

1.1 – UMA ESTÓRIA QUE SE REPETE

Imediatamente após a divulgação da "Proposta", iniciou-se um novo calvário para a crucificação da Reforma Agrária no Brasil. O cenário que se seguiu mostrou a mesma monotonia do pré-64.[5] Uma série de manobras táticas foi deflagrada pelos proprietários e seus 'parceiros' da cúpula do governo, com destaque para a atuação do presidente da República e de seus ministros militares.

No dia do lançamento oficial da "Proposta", o jornal *O Estado de S.Paulo* publicou uma longa entrevista com o presidente do Incra. Procurando aplainar o caminho da Reforma, Gomes da Silva reiterou a plena observância do Estatuto da Terra formulado pelo Governo Castelo Branco.[6]

---

[5] Gomes da Silva (1987:71) refere-se à monotonia "do debate que se travara anteriormente, em 1963, com João Goulart; e em 1964, com Castelo Branco; sem falar na revisão agrária de 1961, intentada por Carvalho Pinto em âmbito estadual (São Paulo). Nos três episódios históricos houve, de alguma forma, uma reprodução de cenários, personagens e até de argumentos."

[6] Na entrevista, Gomes da Silva reiterou o compromisso com o Estatuto da Terra nos seguintes termos : "A Reforma Agrária brasileira já está claramente definida, explicitada numa lei. Esta sim já foi objeto de um debate nacional, um debate no Congresso, um debate na sociedade, e disto resultou o Estatuto da Terra. É o que se vai fazer agora. Esse Plano Nacional de Reforma Agrária, é uma simples explicitação das metas, dos recursos e das prioridades que a própria lei exige. Quer dizer, para desencadear a reforma o Estatuto exige que seja elaborado esse Plano Nacional. Havia um Plano Nacional que resultou de uma decisão política, com tipo de direcionamento. Agora mudou o governo, naturalmente nós temos nossas próprias idéias, e o novo governo tem sua posição" (Explicando a Reforma Agrária, *O Estado de S.Paulo*, 29/5/1985). Ante tal afirmação, o jornalista concluiu que, "portanto, não se vai criar uma nova lei para se fazer a Reforma Agrária"; e indagou a opinião do entrevistado, sobre se "esse Estatuto, criado em 1964, já está suficientemente discutido". Gomes da Silva respondeu afirmativamente e acrescentou que: "Pelo fato de não ter sido aplicado até agora, ele

Entretanto, mesmo restrita ao Estatuto da Terra, bastou o governo esboçar a "Proposta", e os protestos começaram. A reação dos "contras" foi imediata e veemente. Abriu-se um cenário de conflagração, no qual os proprietários rurais articularam-se politicamente para bombardear a iniciativa no seu nascedouro, criando-se um clima de grande inquietação social.

Apoiados por setores da grande imprensa, os proprietários difundiram campanha terrorista, alardeando os riscos à propriedade privada, inerente à estratégia elaborada pelos "comunistas" e estimularam os fazendeiros a formarem milícias armadas.

No dia seguinte ao anúncio da "Proposta", o presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), Flávio Telles de Menezes, fez duras críticas ao documento oficial, classificando-o de "inadequado e inaceitável". Ressaltando a necessidade de explicitar que o sistema de propriedade privada seria mantido, Menezes criticou o radicalismo detectado no texto oficial apresentado para discussão (Empresários rurais condenam programa de reforma. *Folha de S.Paulo*, 31/5/1985).

Em meados de junho, a Sociedade Rural Brasileira reuniu em São Paulo os representantes de 94 sindicatos e associações de produtores rurais do país, que firmaram posição contrária ao documento. Segundo informações divulgadas pela imprensa, o plano foi considerado "inaceitável, precipitado, demagógico e inexeqüível", representando uma "grande ameaça ao direito de propriedade". A proposta de assentamento de 1,4 milhão de trabalhadores rurais sem-terra foi denunciada como uma tentativa de "coletivização" da agricultura que já contribui para aumento da tensão no campo. No encontro foram aprovadas seis moções visando a reforçar a mobilização dos produtores contra o plano do governo. Ao mesmo tempo, as lideranças rurais solicitaram prazo de 90 dias para debater a proposta e formular um projeto alternativo. Flávio Menezes, presidente da SRS, anunciou a realização de um congresso nacional dos produtores rurais, no qual esta proposta alternativa seria debatida (Entidades rurais firmam posição contra Reforma Agrária. *Folha de S.Paulo*, 12/6/1985).

Presente ao encontro da SRB, o presidente da Federação de Agricultura do Rio Grande do Sul declarou que a "Proposta" do Mirad/Incra provocou intranqüilidade entre os produtores rurais. Outro dirigente da SRB afirmou não ser contra a reforma, mas ameaçou que "o governo terá de se responsabilizar se invadirem nossas terras" (Semeadura de armas – a colheita da Reforma Agrária é uma tempestade. *Veja*. 19/7/1985).

---

precisa ter uma oportunidade de ser testado na prática. É a mesma coisa que você ter um carro (...) mas ele está na garagem, os pneus estão intactos, está em cima de cavaletes, nunca andou. Vamos ver se anda. É qualquer coisa por aí, dentro dessa idéia. E os especialistas, mesmo alguns mais exigentes do que nós, acham que a lei ainda é valida. Então, seria uma temeridade, seria até uma perda de tempo, tentar modificar uma coisa que não foi aplicada ainda, não foi testada". Ante essa resposta, o jornalista concluiu aliviado: "Então, tudo será feito conforme está no Estatuto da Terra?". "Nem pode ser diferente", arrematou Gomes da Silva.

Os presidentes de sindicatos rurais do estado de São Paulo, reunidos na Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp), também se mobilizaram contra a "Proposta". Segundo informações da imprensa, os participantes mostraram-se preocupados com a possibilidade de haver uma "comunização das propriedades". Fábio Meireles, presidente da Faesp, afirmou que o projeto levava ao coletivismo e cerceava a iniciativa privada. O ex-deputado e empresário rural Sérgio Cardoso de Almeida denunciou a existência de "um complô contra a agricultura brasileira, do qual participaram a Igreja, os comunistas e os Estados Unidos" (Reforma assume contornos políticos. *Folha de S.Paulo*, 16/6/1985).

Os representantes das 23 Federações da Agricultura de todo o país, reunidos na Confederação Nacional da Agricultura (CNA), também condenaram a "Proposta" do governo e deflagraram um movimento de mobilização nacional contra ela, mediante a articulação de um congresso nacional da categoria (Fazendeiros convocam congresso. *Folha de S.Paulo*, 17/6/1985).

Na esteira da avalanche de manifestações críticas exaltadas por setores radicais da elite rural, também repercutiram as ameaças do ex-ministro da Justiça do governo militar, Armando Falcão.[7]

No início de junho de 1985, a imprensa denunciou fatos que demonstravam a rapidez e a eficiência com que a direita arregimentava-se, reeditando a estratégia utilizada às vésperas do golpe de 64.[8]

A reação à Reforma Agrária também foi apoiada por parte dos principais meios de comunicação do país.[9] Matéria publicada pela revista *Veja* revelava um iminente cenário de guerra no meio rural.[10]

---

[7] Segundo matéria publicada na revista *Senhor*, Falcão advertiu "os omissos, indiferentes e desinteressados, afirmando que 'a guerra agora é para valer'". Segundo o jornalista, Falcão "considerou o projeto do Mirad uma usurpação do direito da propriedade e um gerador de focos de violências. Numa segunda etapa, começou a fazer descarado terrorismo, declarando que, se a desordem se instalar, far-se-á necessária a intervenção militar. Não ficou nisso e invadiu o território do delírio, considerando o projeto mero pretexto para o engajamento cada vez maior e mais vivo das forças de esquerda a serviço da revolução, tendo por objetivo atirar o Brasil no socialismo. E voltava a ameaçar: 'Todos nós estamos empenhados em preservar as instituições republicanas e em impedir que o Brasil volte aos tempos em que se tornava imperiosa a intervenção das Forças Armadas no processo político'" (José Onofre. A terra, outra vez. *Senhor*, n. 222, 19/6/1985.)

[8] Segundo o jornalista Jânio de Freitas, "cópias de entrevistas de bispos, do presidente do Incra e de outros pronunciamentos mais fortes, a favor de Reforma Agrária, estão sendo remetidas a grandes empresários e outras pessoas de destaque, em fiel reedição do movimento que, há vinte e poucos anos, encontrou na resistência à Reforma Agrária o seu elemento aglutinador". Ao contrário de 64, São Paulo, e não o Rio, assumia "o papel de primeiro pólo irradiador dos temores e da resistência que a idéia de Reforma Agrária suscita no Brasil. Envelopes de conteúdo incitador, remetidos a militares no Rio, procediam de São Paulo, capital". Freitas também referiu-se à denúncia, feita pelo presidente do Grupo de Executivos de Terras do Baixo Amazonas (Getat), de que a Associação dos Produtores Rurais do Pará havia reunido soma considerável de recursos financeiros para a compra de armas e a organização de milícias rurais particulares (Jânio de Freitas. *Folha de S.Paulo*, 8/6/1985).

Outros possíveis focos de oposição à "Proposta" do Mirad/Incra eram os governadores do Nordeste aliados da Frente Liberal, que garantiram a vitória de Tancredo e Sarney.[11]

Assim, passados menos de quatro meses do início do governo da Nova República, as tensões em torno do esboço de um plano de Reforma Agrária desnudaram as agruras do pacto da transição.[12]

---

[9] José Eli Veiga, dirigente do Incra à época, ressaltou a rapidez com que os latifundiários, "apoiados pela maioria dos veículos de comunicação social", desarticularam a estratégia reformista. Veiga (1987) compreendia os acontecimentos, a partir de junho de 1985, como sendo a "contra-ofensiva do latifúndio e a desarticulação do movimento social favorável à Reforma Agrária". Segundo esse autor, as articulações do sindicalismo patronal, em meados de julho, "produziram um efeito contrário com rapidez tremenda". Para dar uma idéia, no dia 12 de junho, quinze dias após o anúncio da "Proposta" do Mirad, uma das manchetes de *O Estado de S.Paulo* era: "Assessor de Sarney diz que a Reforma Agrária é desastrada e açodada. SNI informa Sarney das reações". Uma semana mais tarde, a manchete era: "Governo moderado. Incra nem tanto". Ainda segundo Veiga, no dia 23 de junho, a revista *Veja* trazia uma matéria de página inteira, em que se lia que "Sarney quer livrar-se do presidente do Incra". Ainda segundo José Eli Veiga: "É muito estranho uma revista como a *Veja* publicar essa matéria no dia 23 de junho, pouco mais de 20 dias do Congresso da Contag. Porque plantar uma notinha no "Painel" da *Folha de S.Paulo* ou uma noticiazinha num jornal menor, não é de grande importância. Agora, plantar uma página na *Veja* é uma coisa tremendamente desconcertante. Lembro-me de ter tentado saber quem tinha sido a fonte da *Veja*. Acabei chegando ao nome de Roseana Sarney".

[10] Intitulada "Semeadura de Armas: a colheita da Reforma Agrária é uma tempestade", a matéria alardeava que, "com o apoio de religiosos católicos", 45 famílias tomaram uma área de 1.300 hectares na divisa do Ceará com o Piauí e "já começaram a cercar lotes e a exibir espingardas, foices e facões a quem se aproxima". No mesmo tom, a matéria denunciava a existência, em Santa Catarina "de um grupo de lavradores que se denomina Movimento dos Sem-Terra e essa organização reivindica a imediata desapropriação de mil hectares que seus membros ocupam no oeste do estado. Na quinta-feira passada, os invasores distribuíram um documento em que dão um prazo de cinco dias ao governo para que lhes entregue a área invadida". O cenário de deflagração completava-se com as informações acerca da iminente reação armada dos proprietários. Segundo a matéria, em Belém, o presidente do Grupo Executivo das Terras do Baixo Amazonas "denunciou na televisão que os proprietários rurais do estado haviam depositado 5 bilhões de cruzeiros numa caixinha, para comprar armas e formar milícias particulares contra invasores de terras". Um fazendeiro do Pará, proprietário de 12 mil hectares no município de Marabá, "uma das áreas mais agitadas por problemas fundiários" no país, teria admitido: "Estamos sendo obrigados a nos armar". A reportagem informava que em Francisco Beltrão, cidade do sudoeste paranaense a 400 quilômetros de Curitiba, "um grupo de fazendeiros resolveu criar uma entidade para combater as invasões de terras que se sucedem na região. Com o nome de Sociedade Rural do Sudoeste do Paraná, essa organização congrega 45 proprietários de terras que estão armando com espingardas e revólveres seus empregados. A ordem é clara: atirar primeiro e perguntar depois". Também no Paraná, um cafeicultor de Londrina teria afirmado: "Não há Reforma Agrária em paz. Nós estamos em plena guerra e eu vou me armar. Se todo mundo está com más intenções, eu também vou dar minha contribuição" (Semeadura de armas – a colheita da Reforma Agrária é uma tempestade. *Veja*, 19/7/1985).

[11] De acordo com a revista *Senhor*: "Por mais moderadas que sejam, as alterações na estrutura fundiária nordestina tendem a desestruturar o sistema de domínio político na região, secularmente plantada no controle de terras produtivas ou não. Apenas quatro dias depois de ter jogado um tema para debate da sociedade brasileira, a reação dos governadores nordestinos – todos da Frente Liberal – punha em risco o esquema de sustentação do governo (...). No papel de porta-voz de seus pares, o governador José Agripino Maia, do Rio Grande do Norte, na quinta-feira passada, admitia a interrupção na aliança entre o PMDB, o PFL e os setores agregados do PDS. A guerra, claramente, já começou" (A luta pela terra recomeça. Bastou o governo esboçar um plano de Reforma Agrária e os protestos começaram. Como em 1964; *Senhor*, n. 220, 5/6/1985).

Do lado das forças que apoiavam a reforma, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), no bojo desses acontecimentos, distribuiu nota oficial denunciando as deturpações sobre a proposta do governo e a existência de uma campanha destinada a irracionalizar o debate sobre a Reforma Agrária, comandada pelos "conservadores e reacionários de sempre".[13]

---

[12] No calor dos acontecimentos, esse ponto foi dissecado pelo jornalista Cláudio Abramo, que comparou "conciliações políticas a romances de amor: quando acabam, acabam". Em artigo intitulado "Estão querendo nos gozar", Abramo sintetizou com precisão, na imprensa brasileira, este momento da vida nacional, que desnudava a impossibilidade do cumprimento das reformas sociais prometidas pelas forças que integravam o pacto da transição : "As revoluções devoram seus filhos, já se sabe. Mas não fizemos aqui uma revolução e, ao contrário, se deu a cooptação de um amplo movimento popular por um conjunto de rejeitados pelo sistema anterior com oposicionistas, conciliadores e os profissionais do deixa-disso, tão prolíficos em nosso desgraçado país (...). É, de novo, uma comédia de erros. O Dr. Tancredo, de tanto conciliar, conciliou tudo e não conciliou nada. Mesmo que não tivesse desaparecido tão tragicamente, sacrificado pela própria preocupação de não deixar espaços vazios a serem reocupados por militares ávidos, não teria conseguido conciliar mais do que fez. Conciliações são como romances de amor. Quando acabam, acabam. Uma parte ponderável dos setores chamados progressistas está percebendo, alarmada, que a presença de alguns setores militares no poder, em lugar de facilitar as coisas, as dificulta.(...) O futuro da classe dominante, tal como se apresenta e sempre se apresentou, está mais no regime pretensamente democrático, no qual os grandes partidos, de um lado, e o poder econômico de outro, pretendem e desejam manter indefinidamente o *status quo*. Pouco a pouco as lideranças progressistas percebem que lutam contra um adversário imbatível. Pouco a pouco todas as aspirações nacionais, expostas na surrealista campanha das diretas, se esvaem e se transfiguram, manipuladas pelos intérpretes guindados a essa posição pela escola de alguns homens, ou fruto de cambalachos mantidos em corredores de hotéis de Brasília. Assim a Reforma Agrária, que vai resolver pouco ou nada: se se quer botar alguém em algum lugar é preciso tirar esse lugar de outra pessoa. Nesse sentido, os mais reacionários representantes da burguesia rural brasileira têm razão. Onde se vão encaixar esses milhões de brasileiros sem terra, senão na terra dos outros? (...) Reforma agrária se faz expropriando propriedade abusiva de terceiros. Evitar isso é evitar a Reforma Agrária" (Cláudio Abramo. Estão querendo nos gozar. *Senhor*, 220, 5/6/1985).

[13] Segundo a nota: "A Contag, órgão máximo de representação e coordenação do movimento sindical de trabalhadores rurais, reunindo 22 Federações Estaduais filiadas, a Delegacia Regional de Rondônia, mais de 2.600 Sindicatos e cerca de 8 milhões de sindicalizados, vem a público para esclarecer a população sobre deturpações a respeito do Plano Nacional de Reforma Agrária. Para a Contag, a divulgação do documento do governo "suscitou, como era esperada, uma explosiva campanha destinada a irracionalizar o debate, confundir a opinião pública e deslocar o eixo da questão do terreno econômico para o ideológico. A campanha insidiosa, comandada pelos conservadores e reacionários de sempre, em sua indisfarçada tentativa de defender o latifúndio, apresenta-se à sociedade como em defesa do capitalismo e da propriedade privada. Mas o Plano Nacional de Reforma Agrária é um programa capitalista, que não contém a menor ameaça à propriedade privada. Aliás, o PNRA significa um esforço e um fortalecimento da propriedade privada, na medida em que democratiza e acesso a terra, objetivando transformar, nos próximos quinze anos, 7,1 milhões de trabalhadores rurais em proprietários de imóveis rurais. Dessa forma, comprova-se com facilidade que não é sincera a campanha desenvolvida contra a PNRA". A nota acrescentava que "o tom da campanha chefiada por reacionários e conservadores revela que os beneficiários de 20 anos de arbítrio e exceção não estão dispostos a sacrificar os seus privilégios. E os eternos defensores do latifúndio estão desafiando toda a Nação e toda a sociedade, que já exige e reclama a imediata realização da Reforma Agrária, mediante a aplicação do Estatuto da Terra". Nesse contexto, prossegue o documento, mesmo "considerando insuficientes algumas metas do PNRA", a Contag, "na qualidade de legítima representante da classe trabalhadora rural", relembra que os compromissos do governo da Nova República, de realização da Reforma Agrária, assumidos em praça pública, "não podem ser esquecidos, sob pena de provocar a frustração camponesa. O desencadeamento do processo de Reforma Agrária significa, sobretudo, o fim da violência no campo; o aumento da oferta de alimento para o abastecimento do mercado interno; o estancamento do êxodo rural, com a diminuição das pressões populacionais sobre as grandes cidades; o aumento da oferta de emprego e a base para a viabilização

Na mesma perspectiva, a Abra também denunciou a campanha alarmista dos grupos anti-reforma e pelos meios e órgãos de comunicação de massas visando a fazer crer à opinião pública que a situação no campo era de insegurança e de violência e com isso bloquear a Reforma. Uma das preocupações táticas da Abra era neutralizar a campanha alarmista, para evitar a repetição de 1964.[14]

Dois dias após o anúncio da "Proposta" – não, ainda, portanto, sequer, de nenhum Plano, como disseram os dirigentes do Mirad/Incra –, ante as primeiras reações dos proprietários, o presidente José Sarney procurou tranqüilizá-los. Em discurso, afirmou que o governo não estava iniciando uma guerra. Ao contrário, estava trabalhando pelos mecanismos da "convivência pacífica". A Reforma Agrária proposta buscava "a paz e não a discórdia".

No mesmo dia, o ministro da Justiça, Fernando Lyra, foi convocado ao Palácio do Planalto para tratar com o presidente da elaboração de nota oficial do governo. Em síntese, o recado do governo era que não recuaria no compromisso com a Reforma Agrária, mas não toleraria incidentes que violassem o direito à propriedade, ou seja, as invasões.[15]

---

de uma nova política econômica que resultará numa efetiva distribuição de renda e da expansão do mercado interno". Por último, salientava-se que a implantação da Reforma Agrária "irá elevar a credibilidade do governo junto à classe trabalhadora e a sociedade como um todo, evitando a multiplicação de ocupações de terras, que sempre provocam conseqüências indesejáveis pelo movimento sindical e pela população" (Para Contag, há tentativa de irracionalizar o debate. *Folha de S.Paulo*, 4/6/1985).

[14] O presidente da Abra, Deputado Federal Plínio de Arruda Sampaio, alertou para esse fato nos seguintes termos: "O que os anti-reformistas estão fazendo é uma provocação. Ao inflamarem deliberadamente a polêmica, dando-lhe um tom altamente emocional, eles esperam que os reformistas retruquem com palavras, declarações e gestos também violentos, a fim de comprovarem, perante a opinião pública, que a situação no campo é de total descontrole. Nos idos de 1964, quando as forças populares ainda engatinhavam, esta tática deu certo. Irritados com a provocação, porta-vozes da Reforma saíram a dizer por todos cantos que esta seria feita na lei ou na marra. Com isto conseguiram apenas duas coisas: convencer a opinião pública de que os reacionários tinham razão em dizer que o campo estava em chamas; e iludir alguns incautos sobre a possibilidade de realizar – em uma sociedade urbana e complexa como a nossa – uma Reforma Agrária exclusivamente através da pressão direta dos lavradores sem-terra, sem o apoio das outras correntes da opinião pública" (Plínio Sampaio. Editorial. Reforma Agrária. Campinas: *Abra*, maio-julho, 1985:2-4).

[15] É a seguinte a íntegra dessa nota do ministro da Justiça: "O ministro de Estado dos Negócios da Justiça, cumprindo a responsabilidade de seu cargo, tem o dever de comunicar a Nação que: I – Divulgada a nova política agrária do governo, diversas reações vêm-se manifestando, algumas delas trazendo inquietação a várias partes do território nacional; II – O Governo não recuará do seu propósito de cumprir o programa da Aliança Democrática, no que se refere ao assunto, conforme o "Compromisso com a Nação". Execução de política agropecuária que assegure a fixação de preços mínimos realistas e a formação de estoques reguladores. Reforma agrária mediante cumprimento do Estatuto da Terra e melhoria das condições de vida do homem do campo; III – Um Governo democrático tem o dever de preservar a paz, e não se afastar de suas responsabilidades. Neste sentido, o ministério da Justiça, no cumprimento de instruções do presidente José Sarney, está-se dirigindo a todos os governadores dos estados, solicitando-lhes todos os esforços no sentido de assegurar o direito da propriedade legítima e impedindo que incidentes venham a ocorrer. Nenhuma violação à propriedade será tolerada, no momento em que o Governo tem planos definidos para resolver o problema da lei. Reserva-se o Governo Federal o direito de adotar outras medidas, dentro da Constituição, no exercício de

A inesperada reação dos empresários rurais também levou o Mirad a iniciar uma campanha para esclarecer os pontos mais polêmicos da "Proposta". Após audiência com o presidente Sarney, o ministro Nelson Ribeiro considerou descabidas as reações dos produtores à proposta divulgada pelo governo. Procurando tranqüilizar os proprietários, argumentou contra a idéia de que a Reforma Agrária fosse "coisa de comunistas", e a favor da idéia de que ela, ao contrário, visava ao aperfeiçoamento do sistema capitalista, antiga inspiração do general Castelo Branco, agora seguida por Sarney, disse Ribeiro.

Com o mesmo objetivo, o ministro ressaltou que os latifúndios produtivos não seriam afetados e que o Plano não seria implementado imediatamente. O governo apenas iniciara uma primeira fase, para colher sugestões, com base em ampla consulta à sociedade; a partir das sugestões colhidas começar-se-ia a elaborar o Plano Nacional da Reforma Agrária, propriamente dito. A segunda fase seria a da elaboração dos Planos Regionais, respeitando-se as peculiaridades de cada estado. A terceira fase compreenderia a implementação de projetos de reforma, obedecendo aos Planos Regionais. Segundo o ministro, todos estes estágios passariam pelo crivo pessoal do presidente Sarney, "pois o Estatuto da Terra, editado pelo presidente Castelo Branco em 1964, está em vigor e prevê a aprovação do chefe de governo" (Nelson Ribeiro rebate as críticas à Reforma Agrária. *Folha de S.Paulo*, 9/6/1985).

Na mesma linha, o presidente do Incra, José Gomes da Silva, afirmou que todos os temores eram infundados, uma vez que os latifúndios produtivos não seriam afetados; e tratava-se de proposta de cunho eminentemente capitalista, dado que o Estatuto da Terra e a Constituição Federal preservavam a propriedade privada. A desapropriação por interesse social só poderia ser feita nas zonas prioritárias e em imóveis rurais cuja forma de exploração contrariasse a sua função social. Temores infundados, insiste José Gomes. *Folha de S.Paulo*, 16/6/1985).

1.3 – CALVÁRIO DA REFORMA AGRÁRIA

A partir de junho de 1985, iniciou-se, afinal, a flagelação que levaria ao sepultamento da Reforma Agrária. Esse processo foi concluído em janeiro de 1989, com a extinção do Mirad. Essa estratégia vitoriosa foi desenvolvida gradativamente, tendo sido impulsionada pela pressão dos proprietários, ajudados pela cúpula palaciana, com destaque para o presidente da República e seus ministros militares.

A contramarcha que, no período que aqui se examina, minou, praticamente no nascedouro, essa nova tentativa de realização da Reforma Agrária no Brasil, desenrolou-se em seis etapas detalhadas a seguir, a saber:

---

suas responsabilidades para com a Nação" (Lyra assegura que a Reforma Agrária será concretizada. *Folha de S.Paulo*, 1/6/1985).

— uma questão militar;

— a mutilação dos Planos Regionais;

— a paralisia decisória e operacional;

— a extinção do Incra e nova desfiguração da lei;

— a derrota na ANC; e

— a extinção do Mirad.

1.2.1 – UMA QUESTÃO MILITAR

Essa etapa compreendeu o período de junho a outubro de 1985. O primeiro passo foi a extensão do prazo para o debate da "Proposta". Lançado no final de maio de 1985, o cronograma inicial previa o debate e a apresentação de propostas até 30 de junho e, até o final de agosto, a incorporação de contribuições e a assinatura do decreto presidencial que sancionaria o PNRA.

Esse recuo tático, articulado nos bastidores do Palácio do Planalto, foi comunicado pelo presidente da República em junho de 1985. Diante das pressões dos proprietários rurais, Sarney aceitou prorrogar o prazo para a discussão da "Proposta", não fixando nova data. Com essa tática, a cúpula do governo ganhou tempo para, entre junho e outubro, desfigurar por inteiro a proposta inicial de PNRA. Ao mesmo tempo, o Mirad e o Incra foram alijados da posição institucional que detinham e seus principais dirigentes desacreditados como interlocutores do governo nesta questão. Como veremos, em outubro de 1985, Gomes da Silva pediu demissão da presidência do Incra e, posteriormente, o ministro Nelson Ribeiro também se demitiu.

Esses acontecimentos refletem a trama tecida nos bastidores do Palácio do Planalto. Com a postergação dos debates, as elites agrárias reaproximaram-se dos setores militares integrantes da cúpula do governo, que passaram a ser seus "parceiros", nem sempre silenciosos. Dessa forma, a questão agrária voltou a ser, como na ditadura, uma "questão militar".

Nesse sentido, o editorial da *Revista da Abra*, analisando as causas do retrocesso ocorrido entre junho e outubro de 1985, sublinhou o fato de que latifundiários exerceram uma pressão mais forte sobre o governo, do que os trabalhadores rurais e seus aliados. Além de contarem com o apoio da grande imprensa, disporem de recursos financeiros para gastar no *lobby* anti-reforma e de estarem umbilicalmente ligados a setores dinâmicos do capitalismo, "os latifundiários ainda mantêm estreitos laços com a cúpula política do país. Falam no ouvido do governo. Não foi à toa que, após verificarem a pouca eficiência de suas ruidosas manifestações de massa, concentraram seus esforços em

influenciar os assessores do presidente e a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional" (Sampaio, 1985).[16]

O Conselho de Segurança Nacional desencadeou uma série de ações "sigilosas" entre julho e outubro de 1985, conspirando contra o Mirad, que elaborava o PNRA a ser encaminhado para a sanção presidencial.

Dentre essas manobras destaca-se, em primeiro lugar, a formulação do "Programa Interministerial sobre Fluxos Migratórios". Em setembro de 1985, às vésperas de o presidente sancionar o PNRA, a imprensa noticiou uma "mudança de rumos" na estratégia de implementação da Reforma Agrária. Ela passaria a ser tratada como um apêndice de uma "política global" para o campo.

A cúpula militar tentou manter em sigilo a criação, em agosto de 1985, de um Grupo de Trabalho Interministerial, diretamente subordinado à secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional, com a incumbência de propor ações de governo "destinadas à fixação do homem no meio rural".[17] Os motivos oferecidos na Exposição de Motivos do general confundiam-se com os objetivos da Reforma Agrária. Entretanto, o documento oficial justificava-se, em essência, por uma alegada preocupação com os fluxos migratórios do campo para a cidade. De novidade, e fato relevante, era que a necessidade de evitar o êxodo do campo e de inverter a corrente migratória, no sentido da zona urbana para a zona rural passava a ser considerada "um dos imperativos da Segurança Interna".

A segunda e mais significativa "ação sigilosa" foi a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado (Ponderi), posteriormente "lubrificada" e sancionada por Sarney com o nome de Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). Como veremos, o PNDR foi lançado junto com o

---

[16] Esse ponto também foi analisado por Sallum Jr., Graeff e Martins (1986:8) nos seguintes termos: "A interferência dos militares na Reforma Agrária", bem como em outras questões ocorridas em 1985, "pôs à mostra aquilo que estava implícito na armação do 'consenso' em torno da candidatura de Tancredo: o pacto da transição sem ruptura do poder para as mãos de civis deixou em aberto a definição das atribuições específicas dos militares em termos compatíveis com a ordem democrática" (...). Nesse caso, "houve intervenção em assuntos que, numa situação de normalidade democrática, escapariam decididamente da esfera de competência dos militares. Acima dos detalhes e possíveis mal-entendidos, há um ponto que não pode ser escamoteado: o governo da Nova República pouco ou nada fez para desmilitarizar a estrutura governamental e administrativa do Estado brasileiro. Na falta dessa desmilitarização estrutural – que deveria começar pela revisão da Doutrina da Segurança Nacional e das instituições criadas sob sua inspiração –, a ingerência indevida dos militares no processo decisório, bem como a insubordinação contra decisões do poder civil, serão ameaças sempre a rondar a ordem democrática".

[17] A instituição desse Grupo Interministerial foi assinada pelo general Rubens Bayma Denys, ministro de Estado e Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional De acordo com a Exposição de Motivos n. 021 (de 19/8/1985), esse Grupo era coordenado pelo Conselho de Segurança Nacional e integrado por representantes do ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) e dos ministérios da Justiça, da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, da Educação, do Trabalho, da Saúde, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior, das Comunicações, da Previdência e Assistência Social, do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e da Secretária Especial de Ação Comunitária (Seac). Consultar Reforma Agrária, *Revista da Abra*, ago.-dez. de 1985:73.

PNRA e diluiu a Reforma Agrária, transformando-a num apêndice da política agrícola.

No dia 19/9/1985, o jornal *Gazeta Mercantil* noticiou a realização de uma reunião no gabinete do chefe da Casa Militar, general Rubem Bayma Denys, com o objetivo de definir o texto final da exposição de motivos que apresentaria os planos do governo para a Reforma Agrária. Segundo a matéria, o novo plano, que incorporou uma série de sugestões recebidas pelo Mirad, seria acompanhado também por um plano de desenvolvimento rural, no qual estariam traçadas as principais diretrizes da política agrícola. (Reunião conclui texto para apresentar o Plano de Reforma Agrária. *Gazeta Mercantil*, 19/9/1985).

Posteriormente, no dia 27/9/1985, o *Jornal do Brasil* anunciou a "descoberta" do documento intitulado "Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado (Ponderi)", cuja preparação também era atribuída à cúpula militar do governo e que incorporava as propostas das entidades representativas dos empresários rurais. Segundo o *Jornal do Brasil*, o documento não representava apenas a posição do general Rubens Bayma Denys, ministro-chefe do Gabinete Militar e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, já que, antes de levá-lo a Sarney, o general encomendara subsídios a todos os ministérios militares.[18]

Em avaliação *ex post*, Gomes da Silva (1987:128) considerou o Ponderi como a mais séria das tentativas de deslocar o eixo das discussões do problema central da terra e subordinar a Reforma Agrária a um acessório da política agrícola. Esse reducionismo abriria a porta para a subordinação do Incra ao ministério da Agricultura e a Reforma seria diluída na apatia de um ministério de tradição patronal, tal como ocorrera na ditadura.

Outra conseqüência da descoberta do Ponderi, naquele momento decisivo – quando o Mirad ultimava a elaboração do 1º PNRA que seria apresentado para sanção presidencial – foi o esfacelamento político e institucional do órgão e o descrédito de seus dirigentes.[19]

---

[18] Segundo o jornal: "Um setor do ministério da Marinha preparou um relatório predominantemente jurídico, com uma análise detalhada da legislação que deve ser respeitada no processo de Reforma. O Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica e o Centro de Informações do Exército produziram documentos políticos, ideologicamente duros, em que consideram a Reforma Agrária, como foi concebida, como um projeto 'precipitado'" (Plano de Reforma Agrária volta a ser questão militar. *Jornal do Brasil*, 27/9/1985).

[19] Este ponto está anotado por Gomes da Silva (1987), nas seguintes palavras: "A divulgação do Ponderi, provocou o total desbaratamento (...) nas hostes já combalidas e desfalcadas dos defensores da 'Proposta'. Na verdade, caindo como um saco de penas no ventilador, a Ponderi confundia terrivelmente o cenário, alargando-o desmesurada e propositadamente para incluir, nada mais nada menos, as seguintes novas variáveis: a questão das migrações, para qual propunha um tratamento diferenciado, conforme veremos em seguida; a irrigação de um milhão de hectares, que daria nascimento ao Plano respectivo, com todo o apoio de grandes interesses em terras, equipamentos, contratos, empreiteiras e tudo que costuma acompanhá-las; a incorporação da iniciativa privada à implementação da Reforma; a estadualização e a municipalização das ações fundiárias (tema que seria retomado posteriormente pelo ministro Dante de Oliveira); o Programa de

Estas conspirações palacianas explicaram, em grande medida, o constante adiamento da sanção presidencial do PNRA.[20] Em termos concretos, a resultante desse processo foi a sanção simultânea pelo Presidente da República de dois dispositivos. O primeiro aprovava *o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR)* (Exposição de Motivos n. 501 de 8/10/1985), um desdobramento do Ponderi formulado pelo Conselho de Segurança Nacional. Com a sanção de Sarney, sua implementação foi transferida ao ministério da Agricultura, reduzindo a Reforma Agrária a um suplemento da política agrícola e reeditando a estratégia do regime militar em relação ao Estatuto da Terra.

O segundo aprovava o *Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA)* (Decreto n. 91.766 de 10/10/1985). As pressões e ingerências da cúpula governista resultaram numa versão desfigurada da proposta inicial do Mirad, que agredia o próprio Estatuto da Terra. Para Gomes da Silva (1987: 49), o PNRA aprovado por Sarney era a "proposta conspurcada". Segundo ele, – que participou dos bastidores desse longo processo de decisão – essa desfiguração foi operada para atender interesses poderosos. O plano aprovado resultou de concessões a terratenentes, às suas entidades, aos *lobbies* conservadores e aos grupos de pressão instalados na grande imprensa e nos bastidores do Planalto. O Decreto que o aprovou "foi redigido numa sala do Conselho de Segurança Nacional, por um advogado de terratenentes, a pedido do Presidente da República", afirmou o ex-dirigente do Incra.

A "pavimentação do recuo" foi longa e planejada, salienta Gomes da Silva (1987:126). Dentro da "boa técnica udeno-pedessista", o retrocesso não poderia ser feito de "chofre". O recuo foi planejado e alguns sinais foram bastante claros. Dentre esses sinais, o ex-dirigente destacou o sucessivo adiamento dos prazos para a sanção presidencial, já referido; e o número de versões pelas quais o documento passou, até chegar à forma aprovada: entre 7 de setembro e 10 de outubro, foram elaboradas 12 versões do "Plano", ao longo das quais foram sendo introduzidas deformações "pelos latifundiários e seus aliados no Planalto".[21]

Habitação Rural, um dos últimos legados do ministro Danilo Venturini e do seu Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf); o programa dos quinhentos municípios que geraria a Secretaria Especial de Ação Comunitária; o desenvolvimento da região ao Norte da calha dos rios Solimões e Amazonas, que reaparece mais tarde no chamado 'Projeto Calha Norte'. Como é fácil perceber, a consideração desse número fantástico de programas (alguns até faraônicos), relegaria a Reforma Agrária, como relegou, a um percentual insignificante de prioridade, no seio do próprio governo que a anunciara" (Gomes da Silva, 1987:129-130).

[20] No dia 3 de setembro foi anunciado o prazo de 10 de setembro para incorporar modificações e de 20 de setembro para a entrega e a sanção presidencial. No dia 21 de setembro, a entrega do PNRA voltou a ser adiada, a pretexto da viagem de Sarney aos Estados Unidos. No dia 27 de setembro, Sarney recebeu o Plano que, finalmente, foi sancionado em 10 de outubro.

[21] Narrando a "terrível cronologia das crises", o autor discorre sobre os acontecimentos decisivos ocorridos na "longa noite de 9 de outubro de 1985", véspera da assinatura do decreto, com solenidade oficial marcada para o dia seguinte no Palácio do Planalto, que resultaram : "Durante a tarde, quando a décima primeira versão do Plano havia sido ultimada, o ministro Nelson Ribeiro chega sobraçando mais uma bomba: Sarney havia

A versão aprovada representou, enfim, enorme retrocesso. No dia seguinte, a Contag divulgou nota lamentando que o 1° PNRA aprovado pelo governo ficava aquém do Estatuto da Terra e distanciava-se dos compromissos assumidos pela Nova República diante dos trabalhadores rurais.[22] Outras entidades, como o MST[23] e a Abra[24], por exemplo, também manifestaram repúdio, em notas oficiais e análises detalhadas. Essa posição também foi explicitada por diversos especialistas.[25]

A análise comparativa da primeira versão da minuta do decreto e do PNDR formulados pelo Mirad/Incra e apresentada ao presidente da República em 7 de

---

entregue a solução do problema a Célio Borja, seu consultor jurídico, que dilacerara o último Decreto, onde as Áreas Prioritárias ainda eram mantidas. Um misterioso advogado paulista ajudava também nas alterações. Ninguém, até então, sabia quem era o estranho personagem, cujas luzes eram solicitadas no apagar do debate". Tratava-se do advogado Fábio Luchesi, "conhecido como defensor de grileiros", que "havia modificado à última hora o decreto do Plano Geral, a pedido de Sarney. Aí veio a convicção de que não haveria Reforma Agrária e a decisão de sair do governo". Houve "nova correria" (...) "Foi uma nova noite de vigília. Desta vez para preparar não apenas um, mas três novos 'Planos', já que, em desespero, havia sido resolvido obedecer a ordem da Presidência, mas tentando ainda oferecer a Célio Borja e a Sarney três diferentes graus de diluição da 'Proposta', para que o Planalto assumisse a responsabilidade da escolha. Assim, foram preparados três documentos, três minutas de decretos. Luiz Edson Fachin, o paciente procurador-geral do Incra encarregado da ingrata tarefa de redigir esses documentos em sua forma final, assim rubricara as três opções: CB (Célio Borja), com a proposta do Planalto; "Mirad legal" em que "Plano" e Decreto obedeciam a legislação vigente (o Estatuto da Terra), mantendo as Áreas Prioritárias e as Áreas de Emergência; e uma terceira opção, tentando conciliar as duas tendências extremas. (...) Numa última tentativa, o ministro Nelson Ribeiro procurou o Deputado Ulysses Guimarães. (...) A Reforma Agrária tinha mesmo ido pro brejo. Nem mesmo Ulysses Guimarães, que aceitara bem as ponderações do ministro, conseguira demover o presidente. O relógio já caminhava para o meio-dia, quando Nelson Ribeiro foi para o Planalto (...) tentar um último esforço com a presença de Ulysses. (...) Quando o despacho terminou, descemos todos à garagem e Ulysses tentou nos consolar: "Não foi como queríamos". Mais uma vez, fomos para o Mirad preparar mais um remendo. Eram quase duas da tarde, e a cerimônia da assinatura do 'Plano', no Planalto, seria logo às três. Não entendi até hoje como Jair Borin, o diligente articulador das doze versões do controvertido documento, pôde levar a tempo alguns exemplares ao Palácio do Planalto. Enquanto isso, o ambiente do Mirad era de total prostração. Pelo menos para mim, tudo terminara por ali. Apenas em atenção ao calvário que percorrera o ministro, acabei atendendo ao apelo de Marcos Lins, chefe de gabinete de Nelson Ribeiro, para que fosse à cerimônia, num último sacrifício e em homenagem ao ministro. Minha vontade era ir para casa, e ali expiar a derrota" (Gomes da Silva, 1987:134-136).

[22] A nota sublinhava que o texto final aprovado diferia substancialmente da proposta do governo, anunciada em maio pelo presidente José Sarney, durante o IV° Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. A Contag também criticou a aprovação da exposição de motivos que criava o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural. Para a entidade, o PNDR nada mais era do que uma versão amenizada do documento divulgado pela imprensa sob o nome de Ponderi (atribuído ao Conselho de Segurança Nacional) e que ia mais longe ao falar em Reforma Agrária "gradual, contínua e ordenada", expressões que representavam uma "reedição da fórmula usada no período autoritário da Reforma Agrária lenta, gradual e segura" (Contag acha Plano conservador. *Folha de S.Paulo*, 11/10/1985). Consultar também: José Francisco da Silva (Presidente da Contag). PNRA: aquém do Estatuto da Terra. *Folha de S. Paulo*, 19/10/1985.

[23] Consultar MST. Seis meses de espera e uma grande decepção. *Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, suplemento da edição de outubro 1985.

[24] Consultar Reforma Agrária, *Revista da Abra*, n. 3, ago.-dez./1985.

[25] Consultar, especialmente, Graziano da Silva (1985c); Fachin (1985); Abramovay (1986).

setembro (1ª versão) e a versão final sancionada em 10 de outubro (12ª versão) evidenciam a magnitude do retrocesso.[26]

Em termos sucintos, destacam-se as diferenças entre as medidas propostas nas duas versões, abaixo sublinhadas. Observe-se que, em última instância, todas tinham como objetivo retardar e embaralhar o processo da Reforma Agrária, seja pela transferência da responsabilidade do Mirad para o presidente da República, seja pela introdução de "inovações" legais que suprimiam instrumentos essenciais ou criavam ambigüidades jurídicas paralisantes:

— *Restrição à "Desapropriação por Interesse Social".* Como mencionei, a desapropriação por interesse social, prevista no Estatuto da Terra, é um dos principais instrumentos legais para a realização da Reforma Agrária. Exatamente por isso, enfrentava forte oposição dos empresários rurais. A minuta elaborada pelo Miras/Incra apoiava-se nesse instrumento. O PNDR sancionado pelo governo suprimiu esse dispositivo, substituído pela frase: "a negociação e o entendimento é o instrumento primeiro a ser tentado".[27]

— *O Paradoxo do "Latifúndio Produtivo".* O Estatuto da Terra definiu com clareza a possibilidade de desapropriação de qualquer latifúndio (por extensão ou por inexploração).[28] O decreto sancionado por Sarney contradisse o

---

[26] A *Revista da Abra* (n. 3, ago.-dez./1985, p. 64-66) publicou os textos integrais da minuta do Decreto elaborada pelo Mirad/Incra e a versão final aprovada. Uma análise detalhada das "mudanças de fundo" ocorridas entre a "Proposta" (de maio de 1985) e o "Plano" (de outubro de 1985), que transformaram a Reforma Agrária em uma "opção pelo avesso" encontra-se em Fachin (1985).

[27] Para Graziano da Silva (1985c:15), "ao estabelecer a negociação e o entendimento como primeiros instrumentos a serem tentados, o governo abre mão não apenas da desapropriação por interesse social como instrumento principal para realizar a Reforma Agrária, mas também do critério de indenização pelo valor declarado para fins de tributação". Esse era um dos principais retrocessos introduzidos pela "carta de (más) intenções, assinada como se fosse o PNRA". Em síntese, conclui o autor, "a Reforma Agrária é sempre um processo de transferência de poder e de direitos dos latifundiários para os camponeses. Ou seja, Reforma Agrária é um processo contra o latifúndio, destinado a destruir o seu poder. Não pode, portanto, contar com sua anuência, nem boa vontade. Em resumo, o que mudou na versão definitiva da carta de intenções do governo é que a Reforma Agrária agora é um ato voluntário dos proprietários rurais".

[28] O art. 2° do Estatuto da Terra garantia a propriedade privada aos imóveis rurais que estivessem cumprindo sua "função social". O §1° desse artigo definia os requisitos que atestavam o cumprimento da "função social" pelas propriedades agrícolas. Segundo o texto, a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social, quando "simultaneamente favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura os recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam". Por sua vez, o inciso V do art. 4° do Estatuto da Terra definia o que era "latifúndio" e estabelecia uma distinção entre os "latifúndios por extensão" e "latifúndios por inexploração". Nesse sentido: "É considerado latifúndio o imóvel rural que exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, parágrafo 1°, alínea 'b' desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e os fins a que se destine. Não excedendo o limite referido na alínea anterior e tendo área igual e superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural".

Estatuto e criou uma confusão conceitual, na medida em que se propunha a "evitar" a desapropriação de latifúndios por "extensão" ou "improdutivos".[29] Segundo Gomes da Silva (1987:145), no caso dos "Latifúndios por Exploração" a solução da cúpula do governo buscou evitar a desapropriação de um imóvel quando "apresentasse uma área qualquer (mesmo pequena) aproveitada". E nos casos dos "Latifúndios por Dimensão" (grandes plantações da cana, soja e pastagens), o objetivo foi o isentar da desapropriação, mesmo quando tivessem comportassem áreas extremamente amplas (mais de seiscentos módulos). Assim, a criação da figura do "latifúndio produtivo", era tida pelos especialistas como um dos aspectos mais paradoxais do dispositivo sancionado por Sarney.[30] Essa confusão conceitual e jurídica implicaria conseqüências graves e novamente paralisantes, para a Reforma Agrária.

— *Restrição à Desapropriação de Latifúndios com Arrendatários ou Meeiros.* O Estatuto da Terra (art. 20) e o Decreto-Lei n. 582/69 estabeleceram que a constatação da elevada incidência de arrendatários ou parceiros era um dos critérios que deveriam orientar a prioridade para a Reforma Agrária. Todavia, o decreto sancionado por Sarney dizia exatamente o contrário: "O Poder Público *evitará desapropriação* de imóveis rurais que, embora incluídos em zonas prioritárias, apresentem elevada incidência de arrendatários e/ou parceiros agrícolas e cujos proprietários observem rigorosamente as disposições legais que regulam as relações de trabalho entre os proprietários e os cultivadores diretos" (art. 2°, §3°).[31]

— *Supressão das "Áreas Regionais Prioritárias".* O Estatuto da Terra estabeleceu que o PNRA delimitaria as "áreas regionais prioritárias". A

---

[29] Mais especificamente, o art. 2°, §2° do decreto sancionado por Sarney estabeleceu que "o Poder Público evitará, sempre que conveniente, a desapropriação dos imóveis rurais que observem os requisitos estabelecidos no §1° do art. 2° do Estatuto da Terra, mesmo quando classificados de acordo com inciso V do art. 4° do referido diploma legal (art. 2°, §2°)" .

[30] Conforme explicou Fachin (1985:10): "O mais grave é que tal dispositivo dá azo a relativação da classificação do imóvel feita pelo Incra, permitindo pendências judiciais sabidamente infindáveis". Segundo o autor, "o dispositivo é aparentemente paradoxal ao criar a figura do latifúndio produtivo". Mas a ambigüidade ali plantada tem sua razão de ser. Ao contrário do que entendem aqueles que desejam e necessitam da Reforma Agrária, outros existem que vislumbram na desapropriação um recurso extremo que somente atingirá o latifúndio desde que o imóvel não esteja cumprindo sua função social e econômica. O componente econômico é por estes aí inserido para justificar que, mesmo não produzindo de acordo com a sua função social, o imóvel, ainda que classificado como latifúndio, pode estar cumprindo com sua função econômica. É isso que está atrás desse véu, por mais absurdo que pareça. Como se vê, o dispositivo contraria frontalmente o Estatuto da Terra e consiste, na história legislativa, em retrocesso indiscutível e na manutenção do velho estilo de revogar leis por mero e simples decreto, prática não incomum nesse país".

[31] De acordo com Fachin (1985:10), tratava-se de outra "raridade" jurídica. Na prática, "os contratos agrários passarão a ser utilizados para evitar a desapropriação, desviando, assim, a Reforma Agrária de seu eixo principal", afirma o autor. A nota da Contag, ao comentar o aludido parágrafo, foi taxativa: "Aqui já não se trata mais do abandono da proposta de maio de 1985, mas do desrespeito frontal à Lei n. 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), que o governo afirma ser a base de sua proposta".

minuta formulada pelo Mirad/Incra seguia rigorosamente o Estatuto da Terra.[32] Contudo, o decreto sancionado pelo governo suprimiu essa delimitação. Isso significava que o PNRA não apontou nenhuma área prioritária para fins da Reforma Agrária. O governo adiava a delimitação das áreas regionais prioritárias, transferindo essa decisão para uma etapa futura prevista por ocasião da definição dos Planos Regionais.[33]

— *Supressão da Competência do Incra para a Aprovação dos Planos.* O Estatuto da Terra atribuía aos Planos Regionais um caráter "operacional" e, portanto, transferia para o Ibra (depois, Incra) a competência para aprovar esses Planos. A minuta do Mirad, seguindo o Estatuto da Terra, atribuiu às Diretorias Regionais do Incra a formulação dos Planos Regionais, que seriam aprovados pela direção do órgão. Contrariando o Estatuto da Terra, a versão sancionada pelo governo estabeleceu que "os planos regionais de Reforma Agrária somente serão executados após aprovação pelo Presidente da República". Portanto, tratava-se de nova manobra para centralizar a decisão no Planalto e adiar o início da reforma.

Uma semana após a sanção presidencial do 1° PNRA, o presidente do Incra, José Gomes da Silva, demitiu-se do cargo.[34] Como esperado, o pedido de

---

[32] O art. 3° estabelecia que "o PNRA será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia especial vinculado ao Mirad, em Áreas Regionais Prioritárias, mediante Planos Regionais e Projetos de Reforma Agrária, conforme dispõem os artigos 35 e 36 do Estatuto da Terra". O parágrafo estabeleceu que "ficam delimitadas para o biênio 1985-1987, por força do inciso I do art. 34 do Estatuto da Terra e para os efeitos do art. 161, §2° da Constituição, as Áreas Regionais Prioritárias relacionadas no Anexo II deste Decreto". O Anexo II, a que se refere o §1° do art. 3°, definia as seguintes "Áreas Regionais Prioritárias": a) nos Estados e Territórios a seguir relacionados: Amapá; Amazonas; Mato Grasso; Pará; Rondônia; e Roraima; b) nos Estados a seguir relacionados, as seguintes Microrregiões Homogêneas (MRH): Alagoas; Bahia; Ceará; Espírito Santo; Goiás; Maranhão; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Paraíba; Paraná; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro; Santa Catarina; São Paulo; e Sergipe.

[33] Esse ponto foi analisado por Graziano da Silva (1985c:15) nos seguintes termos: "O Governo da Nova República não decretou nenhuma nova área prioritária de Reforma Agrária, nem prorrogou as que já haviam sido decretadas pelos governos anteriores. Além disso, não deixou aberta a possibilidade de decretar áreas prioritárias de emergência. Isto significa que não há no momento nenhuma região onde se possa dar início a Reforma Agrária no Brasil. Na verdade, o governo deixou a delimitação das áreas regionais prioritárias a cargo dos Planos Regionais. Como o decreto de áreas prioritárias é privativo do Presidente da República, este terá que assinar um a um os Planos Regionais, que deixam assim de ser mera rotina administrativa interna do Mirad/Incra para tomarem, efetivamente, o lugar do Plano Nacional de Reforma Agrária. Por isso, como já afirmamos anteriormente, o que foi assinado como PNRA não é o PNRA, conseguindo o Governo habilmente protelar o início da Reforma Agrária, até que os Planos Regionais estejam assinados".

[34] Na nota original e bem-humorada divulgada à imprensa, citando os motivos de sua saída, Gomes da Silva afirma que "a Reforma Agrária é um conceito absoluto, como absolutos são os conceitos de virtude, virgindade e democracia. Não acredito em programas negociados e de consenso". Em sua visão, o Plano contrariava questões fundamentais da proposta apresentada em maio de 1985 pelo Incra. Em entrevista à imprensa, afirmou que "não seria honesto afirmar que o 1° PNRA não significa um primeiro passo em direção a Reforma Agrária". O ex-presidente do Incra disse que tanto ele quanto sua equipe lutaram até onde foi possível para que o 1° PNRA não fosse alterado: "Conversamos e discutimos muito naqueles últimos dias, tão desgastantes. Argumentamos até o final, respeitando sempre a hierarquia e os canais competentes". Gomes da

exoneração de Gomes da Silva foi recebido com satisfação pelos proprietários[35], o mesmo ocorrendo com o PNRA sancionado por Sarney. Em manifestações à imprensa dirigentes empresariais elogiaram a medida, por preservar a propriedade produtiva; pelo respeito à propriedade privada e, sobretudo, pela a inclusão da Reforma Agrária como um suplemento da política agrícola.[36]

Tranqüilizados com a decisão do governo, os proprietários rurais partiram para a ofensiva. No meados de outubro de 1986, simultaneamente ao anúncio das medidas adotadas pelo governo, com grande estardalhaço, um grupo de criadores de gado realizou um leilão em Goiânia, no qual foi arrecadada a importância expressiva à época. Esse leilão marcou o início de uma campanha de produtores rurais de todo o país, com o objetivo de arrecadar fundos para garantir a eleição de "pelo menos 80" constituintes que defendessem, na elaboração da nova Carta, os interesses da classe Esse movimento resultou na formação da União Democrática Ruralista (UDR) que, como veremos, foi uma das principais forças que contribuiu para o retrocesso da Reforma Agrária na Assembléia Nacional Constituinte.

Por sua vez, o presidente Sarney, indagado sobre as deformações introduzidas na Reforma Agrária, defendeu-se, alegando que fez apenas alterações de "aspectos jurídicos e de técnica legislativa". Citou, como exemplo, a troca das expressões "terra devoluta" por "terra pública". Reagiu, afirmando que estava fazendo uma Reforma Agrária, "não uma revolução". Para ele, a Reforma Agrária teria de ser "democrática, pacífica, que atenda aos interesses nacionais". E destacou que o Brasil nunca teve uma Reforma Agrária "porque não criou condições de fixar o homem na terra". Segundo o presidente, "a irrigação será o grande fixador do homem na terra e enfrentaremos a difícil tarefa de irrigar um

---

Silva sublinhou que o plano sancionado "é a repetição do que sempre foi feito no Brasil através do Proterra. Os proprietários de terra e o governo negociam as piores fatias do latifúndio para o trabalhador rural, que permanece sem condições de cultivar a sua terra, de produzir. Esta experiência revelou ser um fracasso total. Mas não posso ainda afirmar que não vale a pena tentar com o programa que está aí. Só que para mim não dá. É uma questão de honestidade". (Não acredito em programas negociados e de consenso. *Folha de S.Paulo*, 19/10/1985).

[35] O presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp), Fábio Meirelles, por exemplo, declarou o seguinte: "Foi um momento de lucidez que tocou a consciência do Sr. José Gomes que, não querendo fazer mais mal ao Brasil, resolveu voltar para casa". Ao comentar as razões da decisão, foi irônico: "Se é por problemas de saúde, só tenho a lamentar. Se é por não ter aceitado o plano assinado pelo presidente Sarney, acho que foi uma decisão digna de um homem que defende suas idéias com convicção e todo o ardor" (Telles de Menezes faz elogio à convicção na defesa de idéias. *Folha de S.Paulo*, 18/10/1985).

[36] O presidente da Sociedade Rural Brasileira, por exemplo, afirmou que "a decisão de Sarney foi política, afastando as decisões ideológicas e assumindo outras mais técnicas. A primeira proposta era muito à esquerda. O plano aprovado ficou no meio termo entre uma proposta e outra". E elogiou a decisão de "dotar o País de uma política agrícola, pois ela sim vai responder ao que a seriedade brasileira espera em termos de expansão da produção agrícola". Na mesma perspectiva, o presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) sublinhou que, com a aprovação do PNDR "paralelamente" ao PNRA, "Sarney procurou resguardar todas as áreas de produção da desapropriação indiscriminada" (Plano de Reforma Agrária agrada aos empresários rurais. *Folha de S.Paulo*, 12/10/1985).

milhão de hectares no Nordeste". Ademais, essa reforma (irrigação) "vai ter uma repercussão extraordinária sobre o setor primário da economia, e vai aumentar a nossa produção de alimentos" (Ribeiro acumula ministério com presidência do Incra. *Folha de S.Paulo,* 19/10/1985).

1.2.2 – MUTILAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA

Entre outubro de 1985 e maio de 1986, as equipes técnicas do Mirad/Incra cuidaram da preparação dos Planos Regionais de Reforma Agrária, tendo como objeto central a definição, em cada estado, das "Áreas Regionais Prioritárias" para fins da Reforma Agrária.

Entretanto, mais uma vez, as propostas do Mirad/Incra não foram acolhidas. Os planos sancionados pelo Presidente da República novamente suprimiram as "Áreas Prioritárias" propostas pelo Mirad/Incra. Em seu lugar, o Executivo decidiu por nova medida paralisante, ao declarar *toda a área rural do Brasil* como sendo "prioritária" para fins da Reforma Agrária.[37]

Destaque-se ainda que, no mesmo momento em que os decretos de aprovação dos PRRA estavam sendo divulgados, foi denunciada pela imprensa a existência de um novo projeto de Reforma Agrária, o chamado "Plano Mestre". Elaborado pelo Gabinete Civil da Presidência da República e pelo Conselho de Segurança Nacional, sob a suposta coordenação do ministro Marco Maciel, o documento pregava a "Reforma Agrária Possível", que, em síntese, era uma reedição da política de colonização de terras públicas privilegiada pelo regime militar, sepultando o instrumento das desapropriações por interesse social. Além disso, desconsiderava, olimpicamente, a existência do Mirad. Esse documento foi divulgado e amplamente criticado pela Abra (Marco Maciel tem plano para mudar a Reforma Agrária", *Jornal do Brasil,* 18/5/1986).

1.2.3 – PARALISIA OPERACIONAL

A vitoriosa estratégia de desfiguração da Reforma Agrária levada a cabo nas etapas anteriores reduziu as margens de manobra para qualquer iniciativa que visasse a recuperar as bandeiras explicitadas na agenda reformista. Essa

---

[37] As conseqüências dessa medida também podem ser avaliadas pela seguinte passagem da nota oficial da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), emitida à época da divulgação dos primeiros Planos Regionais: "A mutilação que os Planos Regionais acabam de sofrer, principalmente pela falta de decretação de Áreas Prioritárias, somadas ao constante adiamento de ações concretas em benefício dos sem-terra, constituem uma nova frustração desta entidade em relação à política agrária do atual governo. Ao adotar critérios subjetivos e políticos, conforme o próprio governo confessou, a Reforma Agrária ficará ao sabor dos casuísmos tão condenados no velho regime; dependerá do arbítrio dos interesses regionais que, na prática, significa a consagração do coronelismo; e transforma um processo de mudança social num caso de polícia estadual. A generalização da área prioritária para toda a zona rural de um Estado violenta a sistemática constitucional e dilui a operacionalidade do processo". (Abra. Nota oficial acerca dos PRRA. Reforma Agrária, *Revista da Abra*, abr.-jul./1986, p. 71-72).

esperança fora transferida para a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), cujos trabalhos se iniciavam.

Dessa perspectiva, o período entre maio de 1986 e outubro de 1987 foi marcado pela paralisia e crescente descrédito dos objetivos e das possibilidades da implementação da reforma via Poder Executivo, ao mesmo tempo em que se aguardava o desenrolar da Assembléia Constituinte.

No final de maio de 1986, o ministro Nelson Ribeiro pediu exoneração. Para o seu lugar foi nomeado Dante de Oliveira, que ficou no cargo até maio de 1987. A escolha de Dante de Oliveira foi interpretada por alguns analistas como uma tentativa do governo Sarney de recuperar alguma credibilidade para as suas intenções de fazer a Reforma Agrária, após um ano de paralisia, deformações e resultados pífios.[38] Uma das principais iniciativas nessa fase foi a tentativa de promover a reestruturação administrativa do Incra, visando à modernização gerencial do órgão (Garcia, 1988:66).

Entretanto, em maio de 1987, por divergir de Sarney na questão da duração do mandato do presidente, em pauta na Constituinte, Dante de Oliveira deixou o Mirad. O então senador (PMDB-PB), Marcos Freire, assumiu a direção do órgão.[39]

Assim que tomou posse, o ministro Marcos Freire defendeu a necessidade de revisar as metas de assentamento de 1,4 milhão de famílias previstas pelo PNRA para o período 1986-1989. Segundo Freire, "precisamos definir o que poderemos realizar daqui para frente para evitar o descrédito do Incra". O PNRA previa, para 1987, o assentamento de 300 mil famílias. Segundo Freire, essa meta "é um objetivo desejável", acrescentando, no entanto, "que se ficarmos amparados

---

[38] Dante de Oliveira teria cedido às pressões da área militar do governo para afastar funcionários e diretores do Mirad e do Incra identificados com a gestão anterior. Relatório confidencial elaborado pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) identificava 54 pessoas, algumas situadas na alta cúpula desses órgãos, como "militantes de facções comunistas e ativistas de esquerda". De acordo com a jornalista Cynthia Peter – em matéria publicada na revista *Senhor* n. 280, 29/7/1986, intitulada "O teorema de Dante: eu dou os comunistas, vocês me dão a Reforma Agrária" –, o relatório "parece ter influenciado a avaliação do presidente Sarney sobre a equipe. Preocupado com o chamado 'conteúdo ideológico' da Reforma Agrária, o Palácio do Planalto demonstrou, desde a posse de Dante, que veria com bons olhos o afastamento do 'pessoal do Zé Gomes' (os diretores progressistas). Interessado em nomear Rubens Ilgenfritz para o Incra, um nome considerado 'progressista', o ministro teria finalmente concordado com a barganha: o desligamento dos diretores dedados pelo SNI, em troca do *non-obstat* a Ilgenfritz. Mas Dante nega ter recebido pressões ou negociado cargos. Assume sozinho o ônus de ter substituído toda a diretoria, sob o argumento de querer compor uma equipe homogênea".

[39] Na posse de Freire, o presidente Sarney fez uma "autocrítica" a respeito da Reforma Agrária, responsabilizando a legislação vigente e a atuação do Poder Judiciário pelo "atraso" da reforma: "Confesso, numa manifestação pública de autocrítica, que o programa não tem se desenvolvido de acordo com a nossa vontade, ou melhor, as nossas vontades. (...) Dificuldades diversas de estrutura e de conjuntura dificultaram o nosso trabalho e hoje faço uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos que estão à disposição do governo nesta tarefa. Eu acredito que o Estatuto da Terra já esteja, de algum modo, desatualizado e que a burocracia judiciária é também em grande parte responsável pelo atraso das metas que foram estabelecidas" (Sarney empossa Freire e faz autocrítica da Reforma Agrária. *Folha de S.Paulo*, 5/6/1987).

em metas não realizáveis vamos sofrer um duro desgaste" (Freire defende reformulação das metas "para evitar descrédito". *Folha de S.Paulo*, 12/6/1987).

O esvaziamento do PNRA ficava patente quando se comparavam os resultados físicos alcançados e as metas previstas para o assentamento de famílias. A meta inicial do governo para o período 1986-1989 era assentar 1,4 milhão de famílias, obedecendo à seguinte distribuição: 150 mil em 1986; 300 mil em 1987; 450 mil em 1988; e 500 mil em 1989. Posteriormente, no Plano de Metas de 1986, a distribuição anual dos assentamentos foi alterada. Buscou-se concentrar o maior número de assentamentos nos últimos anos: 50 mil famílias em 1986; 250 mil em 1987; 450 mil em 1988; e 650 mil em 1989. O desempenho efetivo do PNRA ficou muito aquém dessas metas: em 1986 foram assentadas 3,6 mil famílias e, em 1987, apenas 4,5 mil famílias.

Simultaneamente, assiste-se a novas iniciativas visando a consolidar a estratégia de situar a Reforma Agrária como um apêndice da política agrícola. Esse fato foi ilustrado pelo lançamento do chamado "Pacote Verde", de responsabilidade do ministério da Agricultura, divulgados em agosto de 1986.

1.2.4 – EXTINÇÃO DO INCRA

A gestão de Marcos Freire durou apenas quatro meses, interrompida pelo seu falecimento em trágico acidente aéreo, em setembro de 1987. Seu sucessor foi Jader Barbalho, que acumulou o Mirad e a presidência do Incra. O período que se inicia com a posse de Barbalho, em outubro de 1987, correspondeu ao início da agonia final da Reforma Agrária na Nova República.

Uma semana após sua posse, Jader Barbalho, coadjuvado por Saulo Ramos (Consultor-Geral da República), assinou o Decreto-lei n. 2.363/87, sancionado por Sarney, que extinguiu o Incra. Além desse fato grave, o mesmo dispositivo introduziu uma nova pérola jurídica: "o princípio da inafetabilidade parcial da propriedade rural", deformando, uma vez mais, o Estatuto da Terra.

O alcance dessa manobra pôde ser mais bem apreendido porque a manobra deu-se em meio aos debates da Assembléia Nacional Constituinte, na qual os grupos conservadores, representados pela UDR e pelo "Centrão", ganhavam espaço na luta política, visando a impedir avanços na Reforma Agrária. A surpreendente extinção do Incra, poucos dias antes de a ANC votar a questão, representou um passo decidido rumo ao arquivamento da Reforma Agrária, atropelando a própria soberania do processo constitucional.

A justificativas oficiais para a extinção do Incra foram motivações de ordem administrativas visando à redução de custos e a maior racionalidade burocrática.[40]

---

[40] Nesse sentido, segundo a exposição de motivos do referido Decreto, o Incra "hipertrofiou-se, nulificando a eficácia de qualquer controle que sobre ele pudesse o Mirad exercer. O órgão ministerial reduziu-se à inaceitável posição de mero veiculador das decisões já tomadas pela entidade autárquica, a ponto de não

No lugar do Incra foi criado o Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter), vinculado ao Mirad, com a finalidade de exercer apenas as atividades de competência da Procuradoria Geral do extinto Incra.

É importante ressaltar que a extinção do Mirad vinha sendo cogitada desde o final de 1985 e, para alguns autores, só não ocorreu antes por efeito de uma suposta intervenção do general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército (Gomes da Silva, 1987:52; Veiga, 1987:74). Em favor dessa suposição, observe-se que, em maio de 1987, cinco meses antes da extinção do Incra, 'antevendo' o futuro, o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Flávio Telles de Menezes, defendeu publicamente a extinção do órgão e a transferência de todas as atividades ligadas ao setor agrário para o ministério da Agricultura (Troca-se ministro, mas a reforma não avança. *Folha de S.Paulo*, 25/5/1987).

Outra invenção jurídica introduzida junto com a extinção do Incra foi o "princípio da inafetabilidade parcial da propriedade rural", que representava nova tentativa de desfigurar o instrumento da desapropriação da propriedade rural por descumprimento do princípio da função social. Pelo novo dispositivo, "a Reforma Agrária não atingiria a área que estiver produzindo, qualquer que seja a sua extensão dentro do imóvel rural".[41]

1.2.5 – A DERROTA NA ANC

Os dispositivos aprovados na ANC inviabilizaram definitivamente a Reforma Agrária. No campo social, essa foi, certamente, a maior derrota das forças progressistas. Por meio de manobras regimentais, o "Centrão" e a UDR conseguiram aprovar um texto dúbio, que inviabilizou a Reforma Agrária.

Nesse sentido, observe-se que, de um lado, o art. 184 estabeleceu a competência da União para "desapropriar por interesse social, para fins de Reforma Agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social". De outro, o art. 185 estabeleceu que "são insusceptíveis de desapropriação para fins

---

ensejar à administração central a possibilidade de efetuar qualquer contraste sobre o acerto, ou desacerto, de seus atos".

[41] Mais especificamente, de acordo com a Exposição de Motivos, o Decreto-lei: "Institui, em favor dos proprietários, cláusula de intangibilidade parcial dos imóveis rurais, com área não superior a dez mil hectares, que sofrerem a ação expropriatória do poder público federal. Isso significa que a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária jamais afetará o imóvel em sua globalidade, posto que não ultrapassará 75% de sua dimensão física. O proprietário de imóvel rural cuja área não exceda a dez mil hectares, terá, ao sofrer a desapropriação, direito de escolher os 25% da área contínua, cuja titularidade dominial remanescerá em seu poder, tornando-se a propriedade residual, em conseqüência, insuscetível de nova desapropriação para fins de Reforma Agrária. Ao proprietário de área superior, assegura-se o mesmo direito até o limite de dois mil e quinhentos hectares. Ressalte-se que, na área remanescente, protegida pela cláusula de intangibilidade referida no item precedente, deverão estar compreendidas as benfeitorias e acessões eventualmente existentes no imóvel rural atingido pela desapropriação". Essa "inovação" foi disciplinada pelo art. 5° do Decreto-lei n. 2.363/87. Em nota assinada por Plínio de Arruda Sampaio e José Gomes da Silva, respectivamente, presidente e secretário do Conselho Deliberativo, a Abra criticou, de forma veemente, o Decreto-lei n. 2.363/87 (Sampaio e Gomes da Silva, 1988:36-39).

da Reforma Agrária" tanto a "pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei". Logo, a pequena e a média propriedade não poderiam mais ser desapropriadas, mesmo se não estivessem cumprindo sua função social. Além disso a definição do que seria "pequena" e "média" propriedade ficou postergada para a legislação complementar, o que, como era previsível, de fato, nunca ocorreu.

Com relação à "propriedade produtiva", o parágrafo único desse art. 185 definiu que "a Lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". Logo, a imprecisão do conceito de "propriedade produtiva" (cuja definição também foi transferida para a legislação complementar) e a indefinição das "normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social" (também objeto da legislação complementar) inviabilizaram, na prática, todas as possibilidades de desapropriação por interesse social.

E, para concluir, havia flagrante contradição entre os artigos 185 e 184, que estabelecia a competência da União para desapropriar imóvel rural que não estivesse cumprindo sua função social. A indefinição de "propriedade produtiva" e de "função social" também implicava, na realidade, a impossibilidade de qualquer tipo de desapropriação.

Em artigo divulgado pela imprensa à época, Gomes da Silva ressalta que o conceito firmado de "terra produtiva", além de representar uma "impropriedade semântica" era uma "deformação metodológica", pois escondia uma armadilha que, por essa lei, tornava-se legal.[42]

Na mesma perspectiva, reagiu também o presidente da Contag, José Francisco da Silva. A indefinição e a dubiedade do conceito de "propriedade produtiva" permitia, por exemplo, que uma propriedade "com um pé de alface sendo produzido" fosse incluída nesse conceito. O dirigente calculava que, pela legislação até então vigente, com base no Estatuto da Terra e na legislação ordinária, "das 4,5 milhões de propriedades do país, cerca de 2,7 milhões podiam ser objeto de reforma. Agora (com o novo texto constitucional), este número não passa de 500 mil" (Contag põe Ulysses em cartaz de traidores. *Folha de S.Paulo*, 12/5/1988).

---

[42] Segundo o autor: "De acordo com o Aurélio, produtivo que dizer "que produz, fértil", mostrando claramente uma conotação de capacidade de produzir, de fertilidade intrínseca. Não obstante, a terra com essa qualidade pode ter potencial produtivo, mas não se encontrar sob uso econômico ou em utilização, como estabelece o IBGE; ou em exploração, como queria o Incra. Para Aulete, produtivo é "o que produz ou pode produzir, fértil", mostrando novamente a conotação potencial e a de fertilidade". Com isso, na prática, se as terras produtivas não podem ser desapropriadas, "restarão apenas, para essa finalidade, as terras, improdutivas. E se, eventualmente, os tribunais se fixarem no conceito de fertilidade (mais preciso), ficarão para a Reforma Agrária apenas os carrascais, charcos, areiões, piçarras e pirambeiras. E isso, é claro, nem os trabalhadores nem a racionalidade aceitarão (...)" (José Gomes da Silva.Terra produtiva. *Gazeta Mercantil*, 11/5/1988).

Para alguns especialistas, a Reforma Agrária aprovada pela Constituição de 1988 é pior que a Constituição outorgada pelo regime militar e equiparava-se à Carta de 1946.[43] A dramática derrota do projeto reformista neste campo aparece muito clara no seguinte desabafo do deputado constituinte Plínio de Arruda Sampaio, logo após a votação da matéria: "Este foi o dia mais tenebroso da Assembléia Nacional Constituinte. Regredimos 40 anos. Reabrimos uma questão que o próprio regime militar tinha começado a resolver". Para o parlamentar, a responsabilidade histórica dos que "vacilaram nesta hora vai ser cobrada. Tantas esperanças foram colocadas nesta Constituinte e tudo foi por água abaixo, a favor da ultradireita" (Manobra leva UDR à vitória. *Gazeta Mercantil*, 11/5/1988).

O presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Luciano Mendes de Almeida, defendeu à época a supressão da Reforma Agrária do texto constitucional na segunda fase das votações da Constituição (Dom Luciano defende supressão da Reforma Agrária na Carta. *Folha de S.Paulo*, 12/5/1988).

De outro lado, o presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Ronaldo Caiado, comemorava. A vitória, era fruto da união da classe produtora, afirmou. Com a decisão tomada pela Constituinte, a Reforma Agrária "deixará de ser ideológica", devendo, ainda, "reduzir as áreas de conflitos no campo". Ainda mais taxativo, afirmou: "Evitamos que os inconseqüentes levassem o país para a convulsão social" (Caiado comemora e diz que evitou "convulsão social". *Folha de S.Paulo*, 11/5/1988).

Com o mesmo entusiasmo, um dos principais líderes do "Centrão", Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), empolgado pelo refrão da União Democrática Ruralista (UDR), que lembrava seu nome como um dos responsáveis pela vitória dos ruralistas, dizia aos gritos: "Amanhã a Nação nasce" (Idem).

1.2.6 – A EXTINÇÃO DO MIRAD

O último ato do calvário da Reforma Agrária foi a extinção do Mirad, em janeiro de 1990. Como mostrarei na terceira parte desta tese, a área econômica do governo deflagrou, em meados de 1988, uma estratégia para ajustar as finanças públicas às mudanças do texto constitucional. Conhecida como

---

[43] Consultar Sampaio (1988) e Gomes da Silva (1988b). Essa opinião foi expressa por Gomes da Silva (1988b:199-200), por exemplo, nos seguintes termos: "A Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada 'propriedade produtiva', a ANC retrocedeu aos idos de 1946, renunciou às conquistas da EC n. 10 de 10/11/1964 e do ET e desdobrou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17/10/1969. Certamente, o presidente da ANC, o veterano Ulysses Guimarães, esqueceu-se de que batizara essa Carta com o epíteto de 'Constituição dos três patetas', pois a CF que conseguiu arrancar de um Plenário preguiçoso mostrou-se, quando aferida pelo critério que aqui defendemos, pior que a Constituição imposta pela Junta Militar".

"operação desmonte", foi implementada na elaboração da proposta orçamentária para 1989, e consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, sobretudo, a área social. Posteriormente, no início de 1989, foi implementada a segunda fase da "operação desmonte", conhecida como "operação rescaldo", complementar à anterior e baseada na desativação de estruturas burocráticas federais. Essa tentativa de promover o desmonte da burocracia federal veio no bojo do último plano de estabilização econômica de Sarney, o chamado "Plano Verão", divulgado em janeiro de 1989.

No âmbito desse processo mais amplo, foi editada a Medida Provisória n. 29 (de 15/1/1989), que extinguia o ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e repassava para o ministério da Agricultura a competência para as decisões sobre a Reforma Agrária. Com isso, consagrou-se de vez a intenção dos conservadores, de tratar a Reforma Agrária como um apêndice da política agrícola.

Assim, o mesmo governo que apenas quatro anos antes, embalado pela pressão popular, reincorporara à sua agenda a questão da Reforma Agrária voltou atrás e retrocedeu. Como procurei mostrar, esse foi o desfecho da contramarcha iniciada apenas dois meses após a instalação do Governo da Nova República. Com a extinção do Mirad e do Incra, foram desmontadas as estruturas operacionais que poderiam ajudar a disciplinar o processo de redistribuição fundiária.[44]

2 – O COLAPSO DAS POLÍTICAS URBANAS

O movimento de contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal também foi emblemático na área das políticas urbanas. A partir de 1986, ocorreu o estiolamento das políticas nacionais de habitação, saneamento e transporte público. As opções adotadas pelo Executivo federal nessas áreas representaram o sepultamento da agenda reformista progressista, que vinha sendo aprimorada pelos grupos de trabalho criados no Governo da Nova República, como analisamos na Segunda Parte desta tese. O estrago provocado por essa opção foi duradouro. Desde então, a capacidade do Estado para enfrentar tais questões mergulhou em um contínuo processo de definhamento institucional e financeiro.

---

[44] É importante salientar que, no dia 30/3/1989, o Decreto-lei n. 2.362/87 foi revogado, por decreto de iniciativa do Congresso Nacional que restabeleceu o Incra. Essa medida foi resultado de ampla mobilização dos funcionários do Incra de todo o Brasil e de militantes do Movimento dos Sem-terra. Cerca de trezentos parlamentares revogaram o Decreto-lei que extinguira o órgão. A votação foi simbólica, já que um acordo prévio das lideranças partidárias garantiu a aprovação do decreto do Legislativo que derrubou o Decreto-lei, sem necessidade de verificação de quórum (Congresso não aprova a extinção do Incra. *Gazeta Mercantil*, 29/3/1989). Extinto o Mirad, o Incra passou a ser vinculado ao ministério da Agricultura.

Como analisei anteriormente, essas políticas setoriais passaram por grave crise de financiamento no período 1980-1984. O governo da Nova República, além de enfrentar essa crise financeira, também se comprometeu com a reforma estrutural dessas políticas. A competência para enfrentar esses desafios foi confiada ao ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) criado em março de 1985.[45]

Em 1985, o governo sinalizou um conjunto de medidas que indicavam a intenção de romper-se com o padrão da política habitacional e de saneamento básico consolidado no pós-64. Esses prenúncios foram explicitados em diversos planos de governo formulados e divulgados naquele ano. Como vimos, destacam-se, em termos concretos, a instituição do Grupo de Trabalhos de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GRT/SFH) e da Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento (CR/SFS). Ambas essas comissões realizaram amplo diagnóstico sobre a situação dos respectivos setores e apresentaram recomendações de mudanças estruturais. Uma das principais, em sintonia com as novas atribuições do MDU, era a transformação do BNH em Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano (BNDU). O novo modelo institucional proposto redefinia os papéis do BNH, do MDU e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Em 1986, esperava-se a deflagração do processo de reestruturação do SFH e do SFS, com base nas sugestões apresentadas por essas comissões.

Entretanto, desconsiderando as recomendações desses grupos, o Executivo federal adotou, no final de 1986, uma medida surpreendente, não cogitada nos debates em torno desse tema: a pura e simples extinção do BNH e a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF).[46] A extinção do BNH foi repentina e imprevista. A expectativa geral sinalizava para a redefinição das atribuições do BNH, não para sua extinção.[47]

---

[45] O Decreto n.91.145 (de 15/3/1985) criou o MDU e transferiu para esse ministério os seguintes órgãos e entidades: Banco Nacional de Habitação (BNH); Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU); Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama); Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema); e Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). A Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) foi transferida, no início de 1986, do ministério dos Transportes para o MDU (Decreto n. 92.350, de 29/1/1986).

[46] Decreto-lei n. 2.291, de 21/11/1986.

[47] Como sublinhou Azevedo (1988:117-118): "A forma como se deu essa decisão foi surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contraproposta. Este procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo. No referente ao conteúdo, a perplexidade foi ainda maior, já que quase nada se incorporou do controvertido processo de discussão então em curso. A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente tende a agravar os problemas existentes". Consultar também: Nepp (1988); Melo (1989); e Arretche (1996a e 1996b).

As razões pelas quais o governo adotou repentinamente essa medida, não precedida de ações preparatórias, são ainda obscuras. A justificativa oficial foi a realização de "reforma administrativa" visando a limitar o "desperdício do gasto público", apresentada como a contrapartida oferecida pelo governo aos novos "sacrifícios" impostos à população em conseqüência do "Plano Cruzado II". Assim, ao liquidar o BNH, um dos principais símbolos da ditadura, o governo estaria "cortando a própria carne".[48] Entretanto, essa decisão gerou, na prática, uma estrutura ainda mais onerosa e superdimensionada.[49]

O mais grave é que, desde então, criou-se uma situação institucional marcada por duplicidade, pulverização de comando e paralisia decisória. O espólio do BNH foi distribuído entre a Caixa Econômica Federal (CEF) (vinculada ao ministério da Fazenda), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central e o combalido MDU.

A CEF assumiu a gestão do FGTS, bem como a coordenação e a gestão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa).[50] Ao Conselho Monetário Nacional coube a competência para exercer as atribuições de órgão central do SFH e do SFS. Ao Banco Central foi transferida a competência para fiscalizar e normalizar as entidades integrantes do SBPE (Associações de Poupança e Empréstimo, Sociedades de Crédito Imobiliário e Caixa Econômica).[51] Ao MDU foi atribuída a competência para a "formulação das propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano", algo impossível de realizar na prática, diante de tamanha fragmentação de poder burocrático e financeiro.

---

[48] Um dos argumentos utilizados pelo governo, para apresentar a extinção do BNH como um ato de racionalização da administração, foi que "o Eximbank, um dos maiores bancos privados do mundo, tinha apenas 170 funcionários, enquanto o BNH ultrapassava em muito os 90 mil servidores" (Romeu Chap Chap. Proposta para uma nova política habitacional. *Folha de S.Paulo*, 11/5/1989).

[49] Artigo publicado na imprensa em 1989 denunciava que o fim do BNH "foi um bom negócio" para os 40 mil funcionários da CEF: "O BNH tinha 8.125 empregados que foram incorporados pela Caixa Econômica Federal (CEF) com todas as vantagens salariais que haviam acumulado. Nos três anos de fusão, a Caixa deu três aumentos reais de salários (em um total de 80%) a seus 40 mil empregados, para equipará-los aos ex-funcionários do BNH. Para os antigos empregados do BNH, além da garantia de emprego, a fusão trouxe outra vantagem: sua carga horária foi reduzida para 6 horas, que é o regime do novo empregador, mas com o salário das 8 horas" (Extinção do BNH ajudou apenas os funcionários. *Folha de S.Paulo*, 6/10/1989).

[50] Além do ativo e do passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis, a CEF assumiu também a responsabilidade pela gestão do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda (Fahbre). O decreto-lei também estabeleceu que "os créditos do BNH junto a instituições financeiras em liquidação extrajudicial serão transferidos para a CEF, depois de apurados e recebidos, em dinheiro, cédulas hipotecárias ou bens imóveis, pelo Banco Central do Brasil" (art. 4°).

[51] A competência do Banco Central foi ampliada por uma série de Resoluções do Conselho Monetário Nacional, como, por exemplo, a Resolução n. 1.219/86, que determina a transferência ao Banco Central da responsabilidade sobre a gestão do Fundo de Assistência à Liquidez (FAL) e do Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI); e a Resolução n. 1.221/86, que disciplina as aplicações dos recursos captados em depósitos na caderneta de poupança.

Posteriormente, a crise institucional e financeira das políticas urbanas foi agravada por uma série de novas mudanças administrativas desastrosas implementadas pelo Executivo federal. A partir de 1987, como salienta Arretche (1996:110), implantou-se "uma verdadeira *via crucis*" no espaço institucional de formulação e gestão dos programas habitacionais, de saneamento e de transporte. As instituições burocráticas do setor experimentaram "um caótico processo de transferências entre distintos ministérios", afirma a autora.

De fato, observe-se que em outubro de 1987, o ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), que havia sido criado em 1985, foi extinto e em seu lugar foi criado o ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU).[52] Em setembro de 1988 o MHU foi extinto e em seu lugar foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES).[53] Finalmente, no âmbito do "Plano Verão", em janeiro de 1989, o MBES foi extinto e suas competências voltaram a ser assumidas pelo Ministério do Interior, como na ditadura.[54]

Essas sucessivas modificações institucionais acentuaram a descontinuidade da administração e o colapso burocrático. Como veremos na última parte deste capítulo, esse fato foi ainda agravado pela transformação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), como o carro-chefe da política social federal, sobrepondo-se, no caso do desenvolvimento urbano, à CEF e outros órgãos. Assim, ao invés de enfrentar o problema, o Executivo federal optou por construir uma estrutura paralela e superposta, agravando ainda mais a situação.

---

[52] O Decreto n. 95.075/87 transferiu ao MHU as mesmas áreas de competência do MDU: política habitacional; política de saneamento básico; política de desenvolvimento urbano; e política de meio ambiente. A principal 'inovação' foi a transferência da CEF, da órbita do ministério da Fazenda para a do MHU.

[53] Pelo Decreto n. 96.634/88, além das áreas de "competência" do MHU, o MBES também passou a ter a incumbência da "coordenação da política de assistência social, com vistas à reestruturação das atividades governamentais no setor". O mesmo decreto transferiu a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) do MHU para o ministério dos Transportes (retornando para onde estivera, durante a ditadura); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foram transferidos do MHU para o ministério do Interior; e a responsabilidade pela política nacional de saneamento básico foi transferida para o ministério da Saúde. Além disso, foram transferidos ao MBES os seguintes órgãos: Secretaria Especial da Ação Comunitária (Seac); a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde); a Fundação Legião Brasileira da Assistência (LBA); e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem). Em conseqüência dessas mudanças, o desenvolvimento urbano passou a ser competência do ministério do Interior, do MBES, do ministério dos Transportes e do ministério da Saúde. Assim, além de pulverizar as ações típicas do desenvolvimento urbano e meio ambiente, o decreto que institui o MBES promoveu duas novas 'esquizofrenias' institucionais. A primeira é resultado de uma miscelânea entre as competências para cuidar da habitação e da assistência social. A segunda foi resultado de eleger a Seac como carro-chefe da política habitacional sobrepondo-se à CEF.

[54] A CEF e as atividades relativas ao SFH foram novamente transferidas para o ministério da Fazenda. E, finalmente, a Seac foi transformada em Secretaria Especial da Habitação e Ação Comunitária (Sehac), sendo também transferida para o ministério do Interior (Medida Provisória n. 29/89, reeditada como Medida Provisória n. 39/89 e convertida na Lei n. 7.739, de 16/3/1989).

Em suma, a extinção do BNH e o esvaziamento do MDU coroaram um longo período de desmontagem da capacidade de intervenção do Estado nos setores de habitação, saneamento e transporte público. Como vimos, a Nova República herdou uma grave crise financeira dessas políticas setoriais. A extinção do BNH deflagrou uma crise institucional que se sobrepôs à financeira. A partir de então, os problemas financeiros estruturais do SFH e do SFS deixam de poder, inclusive, ser equacionados. Os paradoxos do SFH, do SFS e da política federal de transporte público foram acentuados. Seguiu-se um longo período marcado pelo entorpecimento desses sistemas, paralisia no processo decisório, não-enfrentamento dos problemas crônicos, superposição institucional, duplicidade de ações e definhamento da capacidade de o governo intervir nos processos.[55] Alguns autores argumentam que houve um retrocesso até mesmo em relação ao regime autoritário.[56]

Esse cenário de crise financeira e institucional, somado à aceleração da inflação, conduziu a uma paralisia completa do SFH, do SFS e da política federal de transportes públicos urbanos, analisados adiante.

---

[55] Um ano após a extinção do BNH, empresários do setor imobiliário reclamavam da dispersão institucional entre o ministério da Fazenda, ministério do Desenvolvimento Urbano, ministério do Trabalho, Conselho Monetário Nacional, Banco Central e Caixa Econômica Federal. Como exemplo, observe-se o seguinte trecho de artigo escrito em 1987, por importante representante do setor: "Uma das preocupações geradas pelas disposições do decreto de extinção do BNH é o direcionamento da CEF para os males do gigantismo, tantas são as atribuições que lhe foram impostas. A CEF é detentora de grande experiência operacional com presença indispensável no mercado financeiro onde ocupa o primeiro lugar entre os agentes do SFH. (...) O ministério do Desenvolvimento Urbano foi esvaziado com a extinção do BNH e com a transferência de suas áreas de competência a diversos outros órgãos do governo federal. Suas proposições, quando aprovadas, passaram a ter o tratamento operacional, econômico e financeiro de outros órgãos, perdendo sua unidade filosófica administrativa, tornando impraticável seu bom acompanhamento, a aplicação de correção de percurso e a avaliação de seus resultados. Tornou-se, portanto, um simples órgão de gabinete, condenado ao distanciamento da realidade de seus projetos. A diversificação das atribuições de comandos e de execução da política habitacional e de saneamento poderá levar ao cometimento de distorções e à descontinuidade de ações, colocando o governo à mercê de sérias crises, inclusive a da perda de credibilidade, numa área muito importante e ainda mais sensível. O sistema como um todo está hoje sem interlocutor com capacidade de tratamento global de sua problemática e com habilitação para tomar decisões imperiosas a curto-prazo. A Caixa exerce funções paradoxais de chefia e auto-subordinação" (Romeu Chap Chap. O MDU e a política habitacional. *Folha de S.Paulo,* 6/4/1987).

[56] Em meados de 1989, a professora Ermínia Maricato, então Secretária Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo, por exemplo, sintetizou com clareza o cenário de terra arrasada resultante de tantos desacertos. Contrariada, essa eminente representante da esquerda brasileira, admitiu que houve um retrocesso, em comparação, até, com o próprio regime militar: "Parece incrível, mas, infelizmente, é necessário admitir que, no campo da política urbana e habitacional o primeiro governo civil representou uma regressão em relação aos 20 anos de governos ditatoriais. Não que todo o volume de críticas formuladas ao Banco Nacional da Habitação (BNH) fossem equivocadas. Longe disso. Criticava-se o fato de a política habitacional ser dirigida por um banco, com lógica empresarial. Assistimos em 1986 à extinção do BNH, exatamente no momento em que parcelas da sociedade se mobilizaram para fazer uma proposta para a reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e também do BNH. E, mais recentemente, assistimos à extinção do ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Hoje, a política urbana e habitacional está pulverizada em vários ministérios, principalmente Interior, Saúde e Fazenda – através do financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF)" (Maricato, Ermínia. Por uma nova política habitacional. *Folha de S.Paulo*, 20/4/1989).

2.1 – HABITAÇÃO

Após a extinção do BNH, a contratação de novos financiamentos foi suspensa por período indeterminado. Como a incorporação pela CEF não foi precedida de nenhuma medida preparatória, foi necessário um longo período de ajuste.

Além da confusão institucional, o setor privado não retomou suas operações, porque continuava pendente o problema da responsabilidade financeira pelos saldos residuais decorrentes dos financiamentos em carteira, bem como dos novos financiamentos. Como mencionado na Primeira Parte desta tese, o Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS) foi criado no final dos anos 60 e seria responsável pela cobertura dos resíduos dos saldos devedores dos contratos de financiamento habitacional. Ocorre que, o FCVS estava falido. Estimava-se, à época, um "rombo" de US$ 40 bilhões, que deveria ser pago durante 30 anos seguidos.[57]

A pressão do setor privado foi no sentido de que, no caso dos novos financiamentos, o próprio mutuário ficasse responsável pelos eventuais resíduos. Portanto, esse problema dizia respeito ao fluxo de novos financiamentos a serem concedidos; e a condição básica para que os agentes financeiros se dispusessem a retomar os investimentos era que os novos contratos transferissem o risco para o mutuário, o que, certamente, encareceria os custos dos empréstimos.

Todavia, não bastava assegurar a rentabilidade dos novos empréstimos, visto que o setor privado ainda tinha de enfrentar o problema representado pelo estoque de financiamentos concedidos no passado e que compunham a sua carteira habitacional. Assim, a pressão era também no sentido de resolver o problema do rombo do FCVS no estoque pré-existente de financiamentos. Ao término do pagamento dos contratos antigos, o valor dos saldos remanescentes deveria ser pago aos agentes privados pelo FCVS; não havendo recursos no FCVS, que estava falido, esses resíduos transformar-se-iam em prejuízo.

Como de costume, no contexto do capitalismo sem risco à brasileira, a única forma que o setor privado vislumbrava, para salvar seu patrimônio, era recorrer aos recursos do Tesouro. E o setor pressionava o governo, portanto, para que assumisse integralmente o respeitável buraco financeiro representado pelo

---

[57] O "rombo" do FCVS cresceu ainda mais na conjuntura de 1980-1984, em função da política de "achatamento" salarial, que determinava a concessão de reajustes salariais pela inflação integral apenas para quem ganhasse até três salários mínimos. O saldo devedor dos financiamentos habitacionais, porém, continuava sendo corrigido pela inflação integral, ascendente no período. Em 1981, para evitar o crescimento do "rombo", o governo tentou acabar com o PES, o que ampliou a inadimplência e impulsionou uma onda de ações judiciais contra o SFH, impetradas pelos mutuários, que criaram uma associação. No início do governo da Nova República, em face da pressão dos mutuários, o Executivo continuou a adotar reajuste inferior à inflação, para as prestações. Em 1985, por exemplo, o reajuste real teria de ser de 246%, mas o governo aumentou as prestações em apenas 112%. O mesmo ocorreu até 1987.

FCVS. Na prática, isso implicava o Estado destinar recursos orçamentários para a integralização do Fundo.

No início de 1988, o governo atendeu a essa pressão,[58] estabelecendo os procedimentos para apuração do saldo devedor de responsabilidade do FCVS; a forma de pagamento dos saldos residuais; e, o que de fato importava, *a responsabilidade do governo federal* pelos recursos necessários para viabilizar o ressarcimento dos saldos residuais.

Esta 'solução', dada a um problema iniciado no final dos anos 60, pode ser apresentada como um dos exemplos mais emblemáticos da falácia da política social do regime autoritário na distribuição da renda. Como vimos, o SFH jamais considerou a possibilidade de utilizar recursos fiscais a fundo perdido, mesmo para as camadas de baixa renda. Em 1988, no entanto, e pelos 30 anos seguintes, o Tesouro Nacional estará condenado a carrear parcelas expressivas de recursos desta natureza para cobrir o rombo do FCVS. Essa nova socialização de prejuízos representou um amplo subsídio às camadas de alta e média renda, beneficiárias dos financiamentos do SFH entre 1964 e 1988.

Esta 'solução' também pode ser apresentada como um dos expedientes gritantes do desnudamento da verdadeira natureza do pacto político da transição para a democracia.

2.2 – SANEAMENTO

A extinção do BNH e a crise institucional que se seguiu também puseram por terra os ensaios de revisão do Plano Nacional do Saneamento (Planasa). As conseqüências da extinção do BNH e do impasse institucional que se seguiu surpreenderam e trouxeram apreensão e desalento nos anos finais do Governo José Sarney.[59]

---

[58] Decreto-lei n. 2.406, de 5/1/1988.

[59] É ilustrativa a leitura de alguns trechos do editorial assinado pelo presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes), publicado na revista *Engenharia Sanitária*, no final de 1989: "Há em tudo isso um aspecto grave de indefinição institucional. Aos erros e ao esgotamento do Planasa, o Governo Federal vem respondendo com medidas de ocasião, submetendo o setor a um verdadeiro ziguezague no organograma de Governo. Do extinto BNH, para a Caixa Econômica Federal; do ministério do Interior, para o de Desenvolvimento Urbano; deste, para o do Bem-Estar Social e finalmente para o da Saúde: quatro ministros em quatro anos. Quanto aos estados, que se estima devam assumir papel mais preponderante no setor, fruto das decisões da própria Constituinte, permanecem absorvidos pelos seus próprios problemas, limitando-se, via de regra, ao desempenho de pronto-socorro do caixa das empresas. De toda forma, pelos seus devastadores efeitos, mais importante é a análise da crise financeira. Sua manifestação ao longo de toda esta década tem sido de tal recorrência (síntese de duas crises fiscais, a do Estado e a do modelo Planasa), que chega a ser intrigante o comportamento dos responsáveis pela política do setor – na verdade não sabemos ao certo quem o é –, pela Caixa Econômica Federal (órgão que financia investimentos no setor) e pela maioria dos governos e empresas estaduais, imobilizados na expectativa de ressurreição milagrosa do período de vacas gordas, característico dos anos 70. Assim, a década de 80 vai-se esvaindo na inútil espera por um dinheiro que, mantida a situação atual, não virá, ao menos no volume desejado e necessário. A contrapartida deste imobilismo é o adiamento tanto da reordenação institucional e financeira do setor, quanto do indispensável

No final de 1989, durante a campanha eleitoral para a presidência da República, algumas das principais associações que atuavam no setor publicaram nos jornais uma Carta aberta aos candidatos à presidência da República, em que denunciavam a "situação calamitosa" do setor após uma década de crise financeira, paralisia e desestruturação institucional, e cobravam soluções.[60]

No final dos anos 80, o setor enfrentava uma série de outros problemas estruturais relacionados ao seu financiamento. Um desses problemas era o endividamento das Concessionárias Estaduais, provocado, em grande medida, pelo longo período de rebaixamento dos valores reais das tarifas, fruto das políticas de estabilização de preços praticadas desde o final dos anos 70. Em decorrência, as concessionárias encontram-se endividadas e impossibilitadas, inclusive, de pagarem os empréstimos contraídos junto ao Sistema Financeiro de Saneamento (Souza, 1989).

Outro problema relacionava-se aos municípios autônomos, reunidos na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae), que também enfrentavam dificuldades na obtenção de recursos para financiar seus serviços.

Um terceiro problema decorria do garrote imposto pelas resoluções do Banco Central n. 1.464/89 e n. 1.469/88, visando ao controle do déficit público, que congelou o nível de endividamento dos estados e municípios no patamar registrado em dezembro de 1987. Essas medidas faziam parte do programa de ajustamento econômico implantado em sintonia com o acordo firmado com o

---

ajuste de cada um dos seus agentes, às exigências impostas pelos novos tempos" (Alonso, 1989).

[60] Esse documento – assinado pelo Conselho de Secretários Estaduais de Saneamento e Meio Ambiente; Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe); Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae) e Associação Brasileira de Engenharia sanitária (Abes) –, refletia o quadro de abandono e degradação vivido à época pelo setor, como pode ser apreendido pela seguinte passagem: "Hoje, 54 milhões de brasileiros não usufruem de serviços de abastecimento de água. 108 milhões não têm rede de esgoto. 90 milhões não contam com serviços de coleta e disposição final de lixo. De 1980 a 1989, o nível de investimentos do Governo Federal em saneamento caiu mais de 50% e, hoje, está a zero. O Brasil – oitava economia do mundo – ocupa a quarta posição na América Latina entre os países com maior índice de mortalidade infantil. Esquistossomose, dengue, febre amarela, mal de Chagas, doenças diarréicas – todas originadas da falta de saneamento básico – continuam matando milhares de brasileiros. As regiões metropolitanas e a maioria dos municípios do país convivem com racionamento de água ou com a sua falta. Os esgotos correm a céu aberto. A poluição está matando nossos rios. Os governos federais vêm acumulando tantos erros sucessivos nesta área, que culminaram com a desordem do setor. Nos últimos quatro anos: a) foi criado e extinto o ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; b) foi criado e extinto o ministério da Habitação e Urbanismo; c) foi criado e extinto o ministério do Bem-Estar Social; d) foi extinto o BNH. Essa situação é decorrente, dentre outros fatores, da falta de uma política adequada para o saneamento e para o meio ambiente. É preciso reverter a situação, a começar por uma correta conceituação do desenvolvimento que inclua, ao mesmo tempo, o crescimento econômico, uma melhor distribuição de renda e a melhoria da qualidade de vida. Saneamento e meio ambiente exigem políticas e recursos definidos. Senhor Lula, senhor Collor: qual a sua visão sobre esta situação calamitosa? Qual a sua proposta de governo para solucionar estes problemas?" (Carta aberta aos candidatos à presidência da república, senhor Fernando Collor de Mello e senhor Luiz Inácio Lula da Silva. *Folha de S.Paulo*, 30/11/1989).

Fundo Monetário Internacional (FMI). A conseqüência foi que as instituições financeiras oficiais limitaram drasticamente os novos empréstimos para estados e municípios. Além do BNDES, os financiamentos para estados e municípios provinham das contas administradas pela CEF..

Finalmente, como veremos, também no caso do saneamento, o Executivo federal, em vez de enfrentar os problemas estruturais, passou a privilegiar, a partir de 1987, a Secretaria Especial de Ação Comunitária, de forma paralela e superposta à CEF.

2.3 – TRANSPORTE PÚBLICO

A crise institucional provocada pela extinção do BNH, pelo esvaziamento do MDU e pelas constantes mudanças de competência dos ministérios responsáveis pelo desenvolvimento urbano também atingiu o transporte público.

Em janeiro de 1986, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), agência federal responsável pela implementação da política nacional para o setor, foi transferida do ministério dos Transportes para o ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Em setembro de 1988, o mesmo decreto que criou o MBES em substituição ao MHU transferiu a EBTU de volta para o ministério dos Transportes. Como veremos na Terceira Parte desta tese, o quadro de estiolamento do transporte público foi completado em 1989, com a tentativa do governo federal de extinguir a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

A exemplo da política habitacional, a crise institucional do transporte público sobrepôs-se à crise do financiamento. Na segunda metade da década dos 80, os investimentos federais no setor declinaram substancialmente.

2.4 – REESTRUTURAÇÃO DO FGTS

Em meio a esse imbróglio institucional, no final dos anos 80 e por iniciativa do Congresso Nacional, assistiu-se à emergência de um conjunto de iniciativas que visavam a reformular o FGTS. Esse processo foi motivado por uma série de denúncias sobre desvios na gestão e nos objetivos do Fundo, que impulsionaram, inclusive, a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o FGTS, seguida de auditorias externas, e a criação de grupos de trabalho para elaborar diagnósticos e propostas de mudança.

No bojo desse processo, foram adotadas duas medidas positivas. A primeira reinstituiu o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CC/FGTS), como instância central na gestão do Fundo. Essa competência estava prevista na Lei que institui o FGTS, mas nunca havia sido

implementada. A segunda medida determinou a centralização, na CEF, da arrecadação de recursos do FGTS.[61]

Posteriormente, no final de 1989, esse processo de reorganização foi complementado. A Lei n. 7.839/89[62] definiu o novo marco legal do FGTS, cuja essência permaneceu intacta ao longo do período analisado neste trabalho.

Pelos novos dispositivos, a gestão do FGTS passou a se efetuada pela CEF, de acordo com as normas gerais e planejamento elaborado pelo Conselho Curador do FGTS.[63] Eles também definiram as competências do Conselho Curador do FGTS e da CEF, como Órgão Gestor do FGTS. Da mesma forma, foram estabelecidos os critérios para as aplicações de recursos do FGTS. Outra correção importante diz respeito à centralização dos depósitos do FGTS na CEF, antes dispersos na rede bancária privada.

3 – OBSTÁCULOS À REFORMA SANITÁRIA

Na Segunda Parte desta tese procurei demonstrar que, entre 1985 e 1987, o MPAS empreendeu esforços voltados para a realização da reforma sanitária pela "via administrativa". Nesse sentido, foram empreendidos dois movimentos táticos principais. O primeiro foi o reforço do Programa Ações Integradas de Saúde (AIS), no biênio 1985-1986. O segundo, mais significativo, foi a instituição do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados (SUDS), instituído em meados de 1987, como um aprofundamento das Ais.

Argumentei que o SUDS provocou uma transformação na política federal de saúde na perspectiva apontada pelo SUS, que, nesse momento, encontrava-se em gestação na ANC. O desenvolvimento do SUDS a partir de 1987 tornou praticamente irreversível o caminho de volta e, nesse sentido, pavimentou o caminho do SUS.

Neste capítulo, sublinharei que esse desenvolvimento do SUDS foi um processo difícil e pleno de obstáculos, sobretudo no biênio 1988- 1989. Com a

---

[61] Essas medidas foram introduzidas pelo Decreto-lei n. 2.408 (de 5/1/1988). Posteriormente, a Medida Provisória n. 90 (26/9/1989), fixou prazo para a transferência, pelos bancos privados em favor da CEF, dos recursos depositados em conta do FGTS. Segundo o art. 1°, "os depósitos feitos na rede bancária, a partir de 1/10/1989, relativos ao FGTS (Lei n. 5.107, de 13/9/1966, art. 2°), serão transferidos à CEF no 2° (segundo) dia útil subseqüente à data em que tenham sido efetuados". A partir desse momento, os serviços prestados pela rede privada na arrecadação dos depósitos do FGTS passariam a ser remunerados segundo critérios a serem estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) (art. 2°).

[62] Regulamentada pelo Decreto n. 98.813, de 10/1/1990.

[63] Esse Conselho seria integrado por três representantes da categoria dos trabalhadores; três representantes da categoria dos empregadores; e um representante de cada uma das seguintes entidades: ministério da Fazenda, ministério do Interior, ministério do Trabalho, Seplan-PR, CEF e Banco Central do Brasil. A presidência do CC/FGTS seria exercida pelo representante do ministério do Trabalho.

guinada conservadora que ocorreu no Governo José Sarney, acentuou-se a oposição da cúpula do governo à Reforma Sanitária. Uma das táticas utilizadas foi provocar o desgaste dos principais dirigentes do MPAS e do ministério da Saúde que estavam implementando aquela transformação. Desgastados, eles foram sendo substituídos por dirigentes que se opunham ao SUDS e ao SUS.

É importante salientar que, além da resistência à Reforma Sanitária, havia uma outra frente de descontentamentos que convergia na pressão política de desgaste e desestabilização dos dirigentes do Inamps e do MPAS. Tratava-se da reforma administrativa da previdência social, que estava, simultaneamente, sendo implementada. Nesse sentido, a desestabilização dos dirigentes do MPAS e do ministério da Saúde também estava associada às restrições que o processo de reforma administrativa colocava ao uso da máquina previdenciária para fins de clientelismo.[64]

Nesse cenário, observa-se uma clara correspondência entre os percalços ao projeto de Reforma Sanitária e o maior conservadorismo do governo Sarney, que ocorre nesta etapa quando o PFL retorna ao centro do poder e reassume o comando de cargos importantes na máquina pública e passa a resistir, mais decididamente, contra a perda de privilégios embutida nas mudanças. O SUS contrariava essas forças, em geral; e os interesses imediatos da presidência da República e de sua base parlamentar, em particular.

Um dos pontos que mais incomodava o Planalto era o poder que os dirigentes do MPAS e do Inamps passaram a deter com o repasse de recursos do SUDS aos governos estaduais (Pereira Filho, 1992). Esse teria sido um dos principais fatores da ampla campanha de desgaste promovida contra o ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães que, no final de 1987, pediu exoneração do cargo, sendo substituído por Renato Archer, também ligado ao deputado Ulysses Guimarães e comprometido com a Reforma Sanitária

---

[64] Segundo Silva (1992:123) um determinado grupo de parlamentares governistas ligados ao PFL era o principal ator afetado pelas mudanças. Mais especificamente, as resistências ao processo de reforma da máquina previdenciária estavam relacionadas às características das regras de organização e representação de interesses junto ao Estado, cristalizadas no período militar: "A reforma alterava radicalmente toda a lógica do processo de organização e funcionamento da máquina previdenciária. A minimização da possibilidade do uso clientelístico e particularista da máquina no varejo, tão importante para a sobrevivência política de segmentos expressivos dos dois maiores partidos de sustentação do governo Sarney, não encontrava apoios naquela conjuntura. Essa ameaça concreta e a insatisfação crescente que ela provocava entre as bases de apoio político do presidente da República favoreceu todos os outros atores insatisfeitos com o processo de mudança que passaram a canalizar pleitos e insatisfações para esses segmentos da classe política. A acumulação de um número suficiente de informações acerca de irregularidade, pretensamente cometidas, cria um ambiente favorável para a emergência de uma articulação desses parlamentares com os setores, ligados à presidência da República, encarregados de preservar as bases de sustentação do governo junto ao Congresso. A desestabilização do núcleo central daquela equipe dirigente do complexo previdenciário e sua substituição por outra mais flexível à manutenção das regras do jogo da articulação e intermediação de interesses – onde a previdência social tinha papel de destaque naquele momento – foi uma conseqüência natural do processo, ainda que tenha havido um breve hiato representado pela gestão Archer" (Silva, 1992:143-144).

em curso. Exatamente por parecer garantida a continuidade do processo do SUDS e das demais reformas no campo da previdência, iniciou-se, imediatamente, uma nova campanha de desgaste do novo ministro.

Como mostrarei no capítulo seguinte, esse movimento atingiu seu ápice com a investida do próprio presidente Sarney, pela televisão, em rede nacional, às vésperas de a Constituinte aprovar os artigos relativos à seguridade social, que, se concretizada, tornaria o país "ingovernável". Essa situação forçou Renato Archer a pedir sua exoneração do MPAS no final de 1988, sendo substituído pelo ex-governador do Pará, Jáder Barbalho, membro da base governista, defensor do mandato de cinco anos para Sarney e sem qualquer identidade e compromisso com a agenda reformista no campo da saúde e da previdência social.

Antes disso, entretanto, a campanha de desgaste havia atingido o presidente do Inamps, Hésio Cordeiro, uma das lideranças do Movimento Sanitarista. Em março de 1988, Cordeiro pediu demissão do cargo.[65] Para substituir Cordeiro, o presidente Sarney ignorou a lista tríplice apresentada pelo ministro Archer e escolheu interinamente seu médico particular, José Ribamar Pinto Serrão, maranhense ligado à sua família. Esses fatos quase precipitaram a demissão do ministro Renato Archer. Segundo informações divulgadas pela imprensa, o ministro estava com a carta de demissão redigida. O deputado Ulysses Guimarães teria solicitado que Archer não se demitisse, e que aguardasse o final dos trabalhos da Constituinte.

Assim, como conseqüência destes expedientes de desgaste dos dirigentes comprometidos com a Reforma Sanitária, a partir do terceiro trimestre de 1988, o comando dos principais postos burocráticos passou a ser exercido pelo "médico particular do presidente da República", na presidência do Inamps; por um "ex-governador de estado fortemente empenhado na obtenção do mandato de cinco anos para o então presidente", como ministro da Previdência de Assistência Social; e por "um deputado federal com notórias ligações com o setor privado", no ministério da Saúde (Noronha e Levcovitz, 1994:94).

Nesta etapa de recrudescimento do conservadorismo, o Executivo federal também interpôs obstáculos objetivos aos estados e municípios, que deixaram de contar com o Inamps e o MPAS como interlocutores privilegiados e impulsionadores do SUDS/SUS. Ao contrário, esses órgãos transformam-se em focos de resistências ao avanço dessa reforma. A principal manifestação disso foi a substancial redução dos valores reais e o sistemático atraso que passou a

[65] Segundo informações da imprensa, as pressões contra Cordeiro ficaram maiores quando ele liberou, no final de 1987, recursos para o estado da Bahia, governado por Waldir Pires, para a implantação do Suds. As pressões para que Cordeiro fosse exonerado "partiram, principalmente, do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, inimigo político de Waldir Pires; do ministro da Saúde, Borges da Silveira; e dos líderes do "Centrão" (Newton acertou com Sarney um substituto para Hésio no Inamps. *Folha de S.Paulo*, 9/3/1988).

ocorrer nas transferências de recursos do Inamps para os governos estaduais e municipais, em uma conjuntura econômica de inflação elevada e ascendente, colocando sérias dificuldades à continuidade do processo de descentralização em curso.

4 – O CONTINUÍSMO NA EDUCAÇÃO

Como mencionei, na partilha do governo entre as forças que integravam o pacto da transição, o Ministério da Educação foi entregue ao Partido da Frente Liberal (PFL). Ao longo do período 1985-1990, o MEC foi dirigido por dirigentes de expressão do PFL, demonstrando a importância política do órgão para o partido.[66]

Como era de se esperar, o PFL adotou a conhecida tática de "mudar para conservar". Como vimos, em 1985, pressionados pelo movimento popular e pelas promessas eleitorais, os dirigentes do MEC procuraram ensaiar algumas medidas que apontavam no sentido de atender aos anseios por mudança na área educacional. A regulamentação da Emenda Calmon, as iniciativas visando à reforma do ensino fundamental e a instituição da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES) foram citadas como exemplos dessa disposição; bem como, em menor escala, a extinção do Movimento Brasileiro da Alfabetização (Mobral) e as medidas voltadas para a expansão do ensino técnico.

Neste capítulo, pretendo ressaltar que, conforme esperado, esse ímpeto reformista arrefeceu já em 1986 e foi sepultado a partir de 1987. O governo permaneceu no caminho trilhado na ditadura, marcado pelo clientelismo, assistencialismo, centralização financeira e institucional e privatização do espaço público.[67] O abandono dos compromissos de reforma, substituídos pelo continuísmo das práticas da ditadura, atingiu os três níveis de ensino, como se pode ver a seguir.

---

[66] Marco Maciel (março de 1985 a fevereiro de 1986); Jorge Bornhausen (até outubro de 1987); Hugo Napoleão (até janeiro de 1989); e Carlos Santana (janeiro de 1989 a março de 1990).

[67] O continuísmo das práticas da Arena foi ressaltado por Cunha (1991:266) nos seguintes termos: "Clientelismo, tutela e assistencialismo foram os três vetores da administração educacional da Nova República, que nesse aspecto só se distinguiu dos governos militares por juntar-lhes uma bombástica retórica ('tudo pelo social') e pela prática da cooptação dos dissidentes, bem como pela preocupação em não poupar recursos na troca de 'benefícios' governamentais por apoio político". Esse ponto, também foi sublinhado pelo Nepp (1990:385): "Após três anos de acompanhamento do governo civil da Nova República, é possível afirmar a inexistência de uma política de educação nacional articulada. Enquanto 1985 representou o ano do discurso – diagnósticos, comissões, propostas – e das possibilidades de mudanças; em 1986 observa-se discrepância entre o discurso e a prática. Esta situação é mantida, se não acentuada, em 1987, apesar do aumento da participação do ministério da Educação (MEC) nos recursos da União. As intervenções do MEC foram pontuais e desarticuladas, indicativas da ausência de um planejamento de longo prazo e de uma real vontade política de reverter as históricas e estruturais distorções do sistema nacional de educação. Assim, em 1987 ganham força a frustração, a decepção e os retrocessos. Neste cenário, apenas a Assembléia Nacional Constituinte representa a possibilidade de manutenção de expectativas de mudanças e de avanços".

4.1 – CONTINUÍSMO NO ENSINO FUNDAMENTAL

Como mencionei, um dos compromissos firmados pela Aliança Democrática era promover a reforma da educação fundamental. Com esse objetivo, em 1985 foi divulgado o Programa Educação para Todos – Caminho para a Mudança (PET), principal eixo norteador das políticas para o 1° grau, avaliado positivamente por diversos atores do campo progressista.

Entretanto, em 1987, o PET foi abandonado. Os relatórios oficiais do MEC não fazem qualquer referência ao programa. Ou seja, dois anos depois de lançado com grande estardalhaço, o PET, literalmente, sumiu do mapa. Em seu lugar, o MEC divulgou internamente um documento que apontava diretrizes para o período 1987-1991 (MEC, 1987), que passou a nortear a política educacional como um todo e não fazia referências ao PET. Além disso, a elaboração desse documento não foi de domínio público, ficando restrito aos gabinetes ministeriais.[68]

Como vimos, as prioridades do PET para o biênio 1985-1986 contemplavam, dentre outros, o Programa de Formação e Valorização do Magistério; o Programa Nacional do Livro Didático; o Programa Nacional do Material Didático; o Programa Nacional da Merenda Escolar; e o Programa de Descentralização e Participação. Com o abandono do PET, os compromissos de transformação desses programas também caíram por terra. A partir de então, o referido modelo herdado da ditadura manteve-se intocável na gestão desses programas.

Dessa perspectiva, a gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) permaneceu centralizada no MEC. O MEC adquiria anualmente cerca de 65 milhões de livros didáticos para todos os alunos das redes públicas brasileiras de 1° grau (federal, estaduais e municipais). Um dos principais indícios da privatização do espaço público no caso do PNLD, preservados na Nova República, era a concentração do mercado em um número restrito de editoras de livros didáticos.[69]

---

[68] O abandono do PET, e o continuísmo no Ensino Fundamental, foram sublinhados nos seguintes termos pelo Nepp (1990:411): "Deste modo, o fenômeno aponta para a continuidade do casuísmo que historicamente tem caracterizado as políticas para o ensino de 1° grau, quando se acionam ou desativam programas e projetos sem avaliações ou justificativas públicas que expliquem tais medidas. Tudo isso parece refletir, também, o sepultamento em definitivo de orientações mais modernas e democráticas, que apenas tiveram a chance de palidamente emergir em 1985 e que sequer puderam ser testadas na prática, face ao caráter conservador que vem marcando os rumos do processo da transição política do país no âmbito do poder Executivo central."

[69] Segundo Cláudio Weber Abramo, ex-diretor-técnico da Fundação para o Livro Escolar de São Paulo, "a concentração do mercado é brutal, pois 85% desse mar de livros vêm de algumas poucas editoras: Brasil, Ática-Scipione, Ibep-Nacional, Saraiva, FTD. Os 15% restantes estão divididos por cerca de 40 editoras menores. Num cenário comercial como esse, em que as cifras se medem às centenas de milhões de cruzados, o jogo é duro, e as práticas idem: os expedientes de *marketing* nem sempre se pautam, digamos, pela fineza" (Cláudio W. Abramo. Livro didático, solução distante. *Folha de S.Paulo*, 23/4/1987).

O mesmo ocorreu com a logística de entrega de livros. Em 1987, foram distribuídos livros novos para mais de 140 mil escolas de 1° grau de todo o país, atingindo 25 milhões de estudantes. Observe-se que uma única transportadora era responsável pela distribuição do material para mais de 4 mil municípios brasileiros. (Atlas distribui quatro mil toneladas de material escolar para 1.400 cidades. *Gazeta Mercantil*, 23/1/1987).

Outra prática que permaneceu intocável na gestão do livro didático foi a inclusão de títulos de discutível conteúdo educativo, escritos por autores ligados aos donos do poder.[70]

Essa particularidade também continuou presente no Programa Nacional do Material Didático (PNMD). Institucionalizado no âmbito do PET, o PNMD propôs-se a distribuir itens de materiais didáticos, considerados imprescindíveis ao aprendizado, a alunos, professores, salas de aula e unidades escolares da rede pública de 1° grau em todo o país. Entretanto, o modelo de gestão do PNMD seguiu os mesmos padrões do dos demais programas desenvolvidos pelo MEC na ditadura, e continuados pelo PFL na Nova República: gigantismo, forte centralização e permeabilidade aos interesses privados.[71]

---

[70] Em meados de 1987, um fato insólito, largamente divulgado pela imprensa, foi também revelador da primazia dos interesses privados na gestão do programa do livro. Várias secretarias estaduais de educação receberam livros da Bloch Editores (2,4 milhões) que "não haviam sido solicitados", cuja existência foi explicada pela FAE como uma "reserva técnica" para suprir eventuais necessidades das escolas (E. Sganzela. Fae remete livros não solicitados. *Folha de S.Paulo*, 10/4/1987). Dentre os livros enviados, constavam dois de co-autoria de Arnaldo Niskier ("O Cruzado na Matemática de Hoje" e "Ciências no Mundo de Hoje"), diretor das Empresas Bloch, membro do Conselho Federal de Educação (CFE) e ex-Secretário de Educação do Rio de Janeiro (de 1979 a 1983). O autor considerou a acusação "tola e desprovida de provas". Segundo Niskier, "as editoras não sabem para onde vão os livros (encomendados pela FAE). Imaginar que uma empresa como a Bloch precisa desse tipo de expediente não tem nexo" (FAE traz 200 mil livros a São Paulo, sem que fossem pedidos. *Folha de S.Paulo*, 10/4/1987; GOMES, F. Livros demais. *Folha de S.Paulo*, 12/4/1987). Essa polêmica arrastou-se por algumas semanas. Segundo informações da imprensa, por solicitação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), órgão do MEC, Newton Duarte, aluno do curso de doutorado da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), havia realizado em 1986 uma avaliação do livro "O Cruzado na Matemática Hoje", de Arnaldo Niskier, desaconselhando sua adoção, por considerá-lo "totalmente inadequado" para ensino da 1ª à 4ª série, dentre outros fatores, por usar esquemas de difícil compreensão até mesmo para um adulto. Outro aspecto criticado, dizia respeito ao título, que "dá a entender que o conteúdo do livro foi estruturado a partir das modificações monetárias ocorridas no país ("Plano Cruzado"), mas o que existe de fato é uma simples atualização dos exercícios e exemplos que falam em dinheiro" (Avaliação desaconselha livro da Bloch. *Folha de S.Paulo*, 14/4/1987).

[71] Observe-se, por exemplo, que, no início de 1987, o ministro da Educação, Jorge Bornhausen, esteve em São Paulo para inaugurar simbolicamente o PNME. O programa atenderia a nove estados do Nordeste, contemplados com a distribuição de sete milhões de "*kits*" de material escolar (lápis, caneta, apontador, borracha, régua, caderno etc.). Toda a carga comprada pelo MEC era centralizada num depósito da Empresa de Transportes Atlas em São Paulo. Desse ponto, a Atlas Transportes levaria o material escolar (mais de quatro milhões de toneladas) às escolas públicas de 1.446 mil municípios nordestinos, rodando cerca de 900 milhões de km. Essa admirável logística de transporte foi explicada por um diretor da Atlas nos seguintes termos: "Coletamos todo o material no início de dezembro, trazendo 2.079 mil toneladas do Rio de Janeiro, 845 toneladas de Taboão da Serra (Grande São Paulo), 603 toneladas de Recife e 298 toneladas de Anápolis (GO). Nesta fase do trabalho, realizamos 319 viagens, percorrendo 235 mil quilômetros". (...) "Fizemos a triagem, montagem dos '*kits*' e a distribuição da carga, de acordo com o destino de cada caminhão. Por

Por sua vez, o Programa Nacional da Merenda Escolar (Pnae), não foi descentralizado, como previa inicialmente o discurso governista. Recorde-se que a descentralização da merenda era uma das bandeiras reformistas. Com esse objetivo, em 1985 o MEC promoveu seminários e debates visando a iniciar a descentralização dos recursos da merenda para os municípios. Posteriormente, em meados de 1986, o MEC, assinou convênios com 88 municípios de quinze estados, ensaiando o tão esperado processo de municipalização do Pnae.[72]

Entretanto, a despeito de tantas boas intenções, a partir de 1987 a descentralização da merenda simplesmente desapareceu do discurso das autoridades governamentais. Até o final do governo Sarney não mais de 150 municípios firmaram convênios para a aquisição local de alimentos (Cunha, 1991:276).

A bandeira da descentralização não se resumia ao Programa Nacional da Merenda Escolar, mas ao conjunto das práticas do MEC. Visando a esse objetivo, o PET contemplava o Programa de Descentralização e Participação que procurava traduzir para a política educacional esse objetivo da agenda reformista presente para o conjunto da política social. Entretanto, esse propósito também não foi adiante.[73]

Em nome da descentralização, o MEC intensificou o repasse dos recursos do salário-educação diretamente aos municípios, sem a interferência das secretarias estaduais de Educação. Na verdade, esse modelo em nada se diferenciava da prática usual do regime militar de distribuir e pulverizar recursos para seus aliados políticos. Diversos autores destacam a centralidade da motivação política nesses repasses e apontam indícios de que a maior parte desses recursos foi direcionada para as bases regionais do PFL, sem critérios técnicos objetivos.[74] De fato, os ministros do PFL esforçaram-se na aproximação

---

exemplo: assim que completava uma carreta, ela já seguia – isoladamente – para o destino.(...) A fase terminal da operação – referente à entrega – está envolvendo 375 caminhões, entre a frota própria da Atlas e caminhoneiros agregados, que completarão (...) 880 mil quilômetros de percurso. A rota mais longa é a de São Paulo a São Luís (MA), com cerca de quatro mil quilômetros. A mais curta chega até Salvador (BA) e tem dois mil quilômetros" (Atlas distribui quatro mil toneladas de material escolar para 1.400 cidades. *Gazeta Mercantil*, 23/1/1987).

[72] Na época, o então ministro Jorge Bornhausen defendeu a medida afirmando que as ações na esfera municipal "custam menos ao poder público que as realizações estaduais e federais" (Ministro assina convênios para distribuir merenda. *Folha de S.Paulo*, 3/6/1986).

[73] Nesse sentido, a avaliação do Ipea sobre a política educacional em 1986 destaca que: "O MEC ainda não conseguiu remontar um sistema de relacionamento com as Secretarias de Educação dentro de um contexto mais democrático e participativo. A descentralização administrativa, que deveria levar a uma maior participação e entrosamento entre as três esferas públicas, consta da pauta de diretrizes do MEC desde 1975, sem se lograrem avanços nesta área. As implicações do federalismo ainda não estão claras para as três esferas administrativas. Há regiões de conflitos entre o MEC e Secretarias de Educação e Municípios" (Guzzo e outros, 1990:22).

[74] Em 1986, segundo dados do Nepp (1988:456), os municípios da região Nordeste, base de sustentação do PFL, ficaram com quase 50% dos recursos da cota-parte do salário-educação distribuídos pelo MEC. A

direta com os prefeitos, sem a interferência dos governadores, acenando-lhes com a "'cenoura'" dos recursos da descentralização.[75]

O continuísmo da política educacional, também se refletiu nos rumos tomados pela Fundação Educar, criada para substituir o estigmatizado Mobral e que, na prática, revelou-se, fundamentalmente uma ação apenas simbólica (Cunha, 1991:283).

A privatização dos recursos do Sistema de Manutenção do Ensino (SME) também permaneceu intocada. Avaliação do Nepp revelou que, em 1985 e 1986, manteve-se ascendente a preferência de muitas das maiores empresas privadas e estatais do país pelo SME, aumentando, dessa forma, o número de estabelecimentos privados que buscavam as vagas compradas pelo sistema.[76]

4.2 – PARALISIA NO ENSINO MÉDIO

Como mencionado, o diagnóstico sobre o ensino do 2° grau apresentado no I PND/NR apontava a insuficiência e inadequação da oferta como obstáculo à

---

participação relativa das demais regiões foi a seguinte: Norte (6%), Sudeste (15%), Sul (22%) e Centro-Oeste (8%). Além disso, internamente às regiões, a distribuição desses recursos também não obedeceu a nenhum critério técnico objetivo, refletindo muito mais o jogo de forças políticas. Na região Norte/Nordeste os recursos concentraram-se em municípios da Bahia, Maranhão, Pernambuco e Ceará, "que receberam 73% dos recursos transferidos". Na região Sudeste, "os municípios do estado de Minas Gerais absorveram 70% dos recursos transferidos". No Centro-Oeste, "os municípios de Goiás ficaram com 48% dos recursos". Apenas na região Sul, os recursos "foram distribuídos de forma mais equilibrada." A motivação política, central da transferência de recursos federais diretamente para os municípios, também foi assinalada por Cunha (1991:267) nos seguintes termos: "O MEC levou ainda mais longe as práticas do último governo militar, de só efetivá-las para os municípios fiéis às orientações político-partidárias dos ministros, diretamente, sem a intermediação dos governos estaduais. Com isso, pretendia subtrair os prefeitos das influências dos governadores de partido adversário, ainda que este fosse parceiro do governo. De nove governadores do PMDB em 1982, passou-se a 20 em 1987, razão por que o MEC especializou certos órgãos de sua estrutura no estabelecimento de contatos diretos com os municípios". Ainda segundo Cunha, "não só a Fundação Mobral/Educar, como as novas secretarias de Ensino Básico e de 2° Grau, e a Fundação de Assistência ao Educando tiveram como alvo de suas políticas a atração de prefeitos para a órbita do PFL."

[75] Em meados de 1986, por exemplo, os secretários municipais de educação foram reunidos no "Fórum Nacional do Ensino Municipal", realizado em Brasília, com a presença dos ministros da Educação, Jorge Bornhausen, e do Gabinete Civil, Marco Maciel. O encontro, aberto por Jorge Bornhausen, reuniu cerca de dois mil secretários. A disposição de promover a descentralização e municipalização do ensino, impulsionada às vésperas das eleições de 1986, era vista como uma manobra para ampliar a base de apoio aos candidatos do PFL nas eleições de novembro (MEC dá CZ$1,44 bilhão para ampliar o primeiro grau. *Jornal do Brasil*, 13/8/1986; Proposta: descentralizar o ensino. *O Estado de S.Paulo*, 9/10/1986).

[76] Segundo essa avaliação: "Nenhuma medida foi tomada na Nova República para reverter essa situação, muito pelo contrário. No início de 1987, o MEC convocou o empresariado, utilizando a palavra do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) na televisão e em anúncios publicados em periódicos, a deixar de recolher o salário-educação através do Iapas, destinando os recursos para bolsas de estudo. Percebe-se que os órgãos governamentais demonstram pouco interesse de eliminar falhas e modificar o SME, no sentido de oferecer um grau de eqüidade na distribuição dos recursos do salário-educação – que permita a redução das desigualdades educacionais entre os estados e entre as redes –, na sistemática de aplicação dos recursos, bem como no sentido de avaliar o encaminhamento dos recursos (descentralização) aos municípios" (Nepp, 1990:455).

democratização das oportunidades educacionais nesse nível. A seletividade desse nível de ensino era agravada pela insuficiência da oferta pública, diagnosticava a retórica oficial (Seplan, 1986a:61). Em consonância com esse diagnóstico, a linha programática traçada para o 2° grau tinha por objetivo "garantir a oferta de ensino regular de 2° grau em termos compatíveis, tanto em qualidade quanto em quantidade, com o fluxo dos egressos da escola de 1° grau, possibilitando-lhes optar pelo exercício profissional imediato ou pelo ingresso na universidade" (Idem:66).

Nesse sentido, a estratégia do governo assentava-se no reforço e na ampliação da capacidade de atendimento das escolas técnicas federais. Em termos concretos, foi lançado, em meados de 1986, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec), cuja meta era construir ou ampliar 200 Escolas Agrícolas de 1° Grau e Agrotécnicas e Industriais de 2° Grau. A expectativa do governo era atender 180 mil estudantes brasileiros de 1° e 2° grau. Entretanto, o governo ficou longe de atender essas metas ambiciosas. Cunha (1991:280) destacou que, ao fim do governo Sarney, em março de 1989, pouco restou daquelas metas tão ambiciosas, mesmo com as redefinições que se fizeram. Apenas 16 novas escolas haviam sido realmente construídas.

Além do Protec, encontrava-se em desenvolvimento, desde 1984, o Programa de Melhoria do Ensino Técnico Industrial e Agrícola (Edutec), financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). O objetivo do programa era formar recursos humanos, ampliar e melhorar a infra-estrutura na totalidade do sistema existente de educação técnica de 2° grau, envolvendo a rede federal (33 escolas agrotécnicas e 20 técnicas), a rede de várias unidades da Federação (20 escolas agrícolas e 14 industriais), além de duas escolas operadas por entidades privadas. Os recursos negociados eram da ordem de US$ 43,7 milhões para o período 1984-1987. Todavia, como ocorreu no Protec, o programa também sofreu descontinuidades e não foi concluído. No final do governo Sarney, o Protec e o Edutec foram fundidos no Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Técnico, "providencial medida que serve para dissimular metas não realizadas", afirma Cunha (1991:281).

4.3 – PARALISIA NA REFORMA DO ENSINO SUPERIOR

No início da Nova República foi anunciado também o compromisso com a reforma no ensino superior. Seguindo a promessa de Tancredo Neves de criar uma comissão de alto nível para apresentar uma nova política do ensino superior, como já dissemos, uma das primeiras medidas adotadas por Sarney foi instituir, em março de 1985, a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES). A CNRES concluiu seus trabalhos em novembro de 1985 e encaminhou ao MEC o relatório final, intitulado "Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira"; os eixos centrais desse relatório foram as

propostas de ampliar a autonomia da universidade e de reformular o Conselho Federal de Educação.

Em fevereiro de 1986, o MEC instituiu o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (Geres), com o objetivo de estudar a execução das sugestões apresentadas pela CNRES e, no prazo de "90 dias", encaminhar as medidas administrativas e legais necessárias para a Reforma Universitária.

Com base no relatório da CNRES, o Geres elaborou um anteprojeto de lei de reformulação que considerava apenas os estabelecimentos federais de ensino superior. Deixou de tratar a questão dos estabelecimentos estaduais, municipais e privados. Também não enfrentou a reforma do Conselho Federal de Educação (CFE).

Entretanto, a divulgação do anteprojeto do Geres provocou a reação da comunidade universitária e científica. Dentre as propostas do Geres,[77] as mais polêmicas foram as relativas à autonomia universitária; à avaliação externa; aos critérios (indiretos) para escolher dirigentes e reitores; e à dissociação entre ensino e pesquisa.

No tocante à questão da autonomia, o documento do Geres propôs a criação de um novo ente jurídico, denominado "Universidade", extinguindo-se os regimes autárquico e fundacional. Essa nova figura seria uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, de patrimônio e receita próprios, com autonomia para realizar atividades educacionais, científicas e culturais. Receberia recursos financeiros da União, sob a forma de dotação global, mediante a apresentação de planos plurianuais submetidos ao MEC. Teria autonomia para aplicar esses recursos globais livremente, deixando de submeter-se ao controle burocrático, ficando sujeita apenas ao "controle finalístico do Poder Executivo". Esse controle seria feito mediante avaliações dos cursos de graduação e na prestação de contas, que também seria modificada. A universidade seria dotada de autogestão e cada uma teria orçamento próprio total especificado no orçamento global da União. Com a autogestão, as universidades poderiam remanejar recursos, sem os entraves burocráticos, bem como captar recursos livremente no setor privado.[78]

---

[77] Consultar SCHWARTZMAN, Simon [relator da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior], publicado na *Folha de S. Paulo*, 23/10/1986. Ver também: DURHAM, Eunice. A universidade novamente em debate, *Folha de S. Paulo*, 21/11/1986; e CINTRA, Antônio Octávio [então secretário-geral adjunto do MEC e presidente do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, Geres]. A controvérsia da reforma universitária. *Jornal do Brasil*. 19/11/1986.

[78] Em defesa dessa proposta, Simon Schwartzman – que havia sido relator da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior – sublinhou que ela tiraria "a Universidade de sua condição de repartição pública subordinada às formalidades do Dasp" e criaria "um ente jurídico novo, a 'universidade', dotado de um estatuto legal próprio e adequado as instituições acadêmicas". Além disso, daria "às universidades real autonomia financeira, com dotações globais (e não mais especificados por itens: pessoal, custeio etc.),

Um dos focos da resistência a essa proposta era a adoção de mecanismos de avaliação externa. A autonomia vinha associada à implantação de um sistema, de âmbito nacional, de acompanhamento de avaliação e acompanhamento contínuo do seu desempenho. O Geres considerou, como medidas mais urgentes, a implantação de um sistema de avaliação das instituições e dos cursos, nos moldes do que já vinha sendo feito há dez anos na pós-graduação.[79]

Outra inovação polêmica era a eleição indireta dos reitores e vice-reitores. O Geres considerava equivocado confiar a seleção dos dirigentes da universidade, particularmente os que decidiam sobre suas atividades-fim, ao processo de "eleição direta plebiscitária", diz o documento final da comissão. Como alternativa, propunha que os reitores e dirigentes fossem eleitos a partir de listas tríplices, definidas pelo colegiado superior de cada instituição universitária, o qual seria acrescido de representantes dos professores, alunos e funcionários, em número que não ultrapassasse a composição do colegiado superior. A administração superior da universidade passaria a ser exercida por um colegiado deliberativo, definido no estatuto da instituição, constituído de dirigentes e representantes de unidades, além de representantes dos alunos e funcionários, em proporção fixada nos estatutos até o limite de um quarto do total.

Outro ponto polêmico, que provocou oposição unânime da comunidade acadêmica, era a dissociação entre ensino e pesquisa, e que revogaria o disposto na Lei n. 5.540/68, que os tornava indissociáveis nas universidades.

Com relação à reformulação do Conselho Federal de Educação, recomendado pela Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), o MEC preferiu não incluí-la na pauta do Geres. No final de 1986, notícias jornalísticas davam conta da existência de outro anteprojeto, que reformulava o CFE, transformando-o em órgão consultivo e sem as funções de controle cartorial e burocrático das instituições de ensino. Esse projeto, no entanto, não chegou a

---

baseada em orçamentos plurianuais" (Simon Schwartzman. Última chance para as universidades. *Folha de S.Paulo*, 19/10/1986).

[79] De acordo com Antônio Octávio Cintra, então secretário-geral adjunto do MEC e presidente do Geres: "As propostas de avaliação e o anteprojeto de lei do Geres, têm suscitado intenso debate no meio acadêmico. Notam-se, porém, em grande parte das manifestações sobre as propostas, mal-entendidos e versões distorcidas, numa campanha visivelmente orquestrada. É claro. As medidas não são anódinas. Contrariam pessoas e grupos que, falando de pluralismo e democracia, estão na verdade avassalando a universidade brasileira, para enquadrá-la em moldura única, que retira qualquer sentido à idéia de autonomia. Vejamos alguns dos pontos de conflito. A avaliação. O Geres a vê como sendo de responsabilidade pública, mas não necessariamente governamental. O papel do MEC será o de catalisar o processo e assegurar-lhe as condições materiais, não o de realizá-la diretamente, criando uma burocracia própria. Como ocorreu no âmbito da Capes, com a avaliação da pós-graduação, a comunidade acadêmica é que deverá assenhorar-se do processo. O resultado da avaliação não acoberta intentos punitivos. Visa à orientação do público, do governo, da própria instituição avaliada. Uma avaliação negativa indicará à política pública as áreas onde, existindo disposição, deverá haver programas especiais de ajuda para que se possa mudar de patamar" (Antonio Octávio Cintra,. A controvérsia da reforma universitária. *Jornal do Brasil*, 19/11/1986).

ser explicitado, em função das resistências que despertou, principalmente dos setores ligados ao ensino privado, que tinham no próprio CFE o seu baluarte.

A divulgação do anteprojeto do Geres, no final de 1986, provocou reações da comunidade universitária,[80] manifestadas pela Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Além de discordarem de inúmeros pontos da proposta do MEC, essas instituições solicitavam maior prazo para discutir a matéria e criticavam o açodamento do governo ao encaminhar a proposta ao Congresso às vésperas da instalação do Congresso Constituinte.

Nesse contexto, surgiram inúmeras propostas alternativas ao projeto do Geres. A Andes, a Fasubra e a UNE, imediatamente após a divulgação do trabalho do Geres, instituíram comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da "comunidade universitária" para reestruturação do ensino superior, tomando como base proposta da Andes elaborada em 1982. O Crub e a SBPC solicitaram formalmente ao ministro da Educação, Jorge Bornhausen, adiamento do prazo de envio do relatório ao Congresso.

Em meados de novembro, cerca de 40 membros do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) decidiram rejeitar "por completo" o anteprojeto de reforma universitária elaborado pelo Geres e iniciaram a discussão de um anteprojeto alternativo.

Posteriormente, esse anteprojeto foi encaminhado ao ministro da Educação, tendo sido considerado pelos reitores como "emergencial", uma vez que abordava apenas os problemas mais urgentes e comuns a todas as universidades federais. Para o Crub, a reforma universitária mais ampla deveria ser objeto de debate no Congresso Constituinte. Exemplo semelhante foi seguido pela SBPC, pela Comissão de Sociedades Científicas e pelo Comitê Técnico-Científico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Reações tão fortes acabaram forçando o governo a recuar da decisão inicial de enviar seu projeto ao Congresso, antes de começarem os trabalhos da Constituinte. Após despachar com o presidente Sarney e informá-lo acerca das pressões contrárias ao anteprojeto, procedentes de todas as entidades representativas dos segmentos universitários, o ministro da Educação afirmou:

---

[80] Consultar: LIMA NETO, Newton [presidente da Andes]. Projeto MEC: contra a universidade pública e competente. *Folha de S. Paulo*, 29/10/1986; Entidades criticam projeto de reforma da universidade. *Folha de S.Paulo*, 2/10/1986; Comissão prepara anteprojeto para a reforma universitária. *Folha de S.Paulo*, 28/10/1986; Projeto oficial de reforma agita meio universitário. *Jornal do Brasil*, 2/11/1986; DURHAM, Eunice. A universidade novamente em debate, *Folha de S.Paulo*, 21/11/1986; MAAR, Wolfgang Leo. Reforma proposta pelo MEC vai contra a universidade. *Folha de S.Paulo*, 14/12/1986.

"Decidimos, democraticamente, aguardar a discussão, os debates e as sugestões, para elaborar um novo projeto a ser encaminhado ao Congresso" (Sarney recua e reforma universitária não vai agora para o Congresso. *Jornal do Brasil*, 21/10/1986).

De fato, em dezembro de 1986, o ministro Bornhausen reafirmou a intenção do governo de abandonar a proposta do Geres, fechando um longo capítulo iniciado em março de 1985, com a instituição da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior.[81] Da mesma forma, o Conselho Federal de Educação (CFE) permaneceu intocável, com seus vícios e mazelas herdadas do autoritarismo. As diversas intenções de reforma foram completamente abandonadas a partir de 1987.[82]

Desta forma, o compromisso de reformar o ensino superior também foi definitivamente abandonado. Em seu lugar, também nesse nível de ensino passaram a vigorar as conhecidas práticas de privatização do espaço público e de clientelismo, adubadas com a pulverização de recursos públicos.

Um dos exemplos dessa prática foi o Programa de Apoio à Educação Superior, também conhecido como "Programa Nova Universidade" (PNU). O PNU foi lançado pelo ministro Marco Maciel, no final de 1985. Segundo avaliação do Ipea, o objetivo latente do PNU era ligar a gestão do ministro Marco Maciel a um programa de impacto político do mesmo porte do PET na área do 1º grau. O PNU

---

[81] De acordo com o ministro: "Nós voltamos a receber sugestões. (...) Eu defendia o envio do projeto ao Congresso porque, como não há coincidências de pensamento junto às partes interessadas, tem que ter um ponto exato de cisão. E, num processo democrático, o ponto exato de cisão está no Congresso Nacional. Eu poderia perfeitamente aprimorar e mandar o projeto, daí porque a minha posição a favor do envio para o Congresso, onde todas as entidades novamente poderiam manifestar seu pensamento aos parlamentares. Eu acho que houve um equívoco das entidades de classe ao solicitar o não envio ao Congresso. Poderia o projeto ter sido aprovado com emendas e nós termos tido aquilo que era próximo do desejado por todos.(...) Teria tempo. Nós tínhamos proposto entrar com esse processo até o dia 20 de outubro.(...) Agora o problema vai ter que ser rediscutido. Depois do recebimento das sugestões, de continuar os estudos internos, ver o que se pode alterar no projeto, vai ter que se discutir uma outra coisa: a oportunidade. Se nós tivéssemos remetido para o Congresso este ano, e votado para legislatura, era um fato. Mas a próxima legislatura é da Assembléia Nacional Constituinte. Não sei se o governo vai entender que convém mandar uma lei ordinária antes de ter a Carta Constitucional" (Mesmo sem reforma universitária, ministro quer avaliação. *Folha de S.Paulo*, 28/12/1986).

[82] Esse ponto é tratado por Cunha (1991:266), nos seguintes termos: "O privatismo foi uma característica marcante da administração federal da educação. Isto resultou tanto do alinhamento ideológico dos titulares do MEC, quanto dos interesses imediatos em utilizar os recursos destinados à educação para fins de barganha político-eleitoral. Neste sentido, os membros do Conselho Federal de Educação, reconduzidos ou nomeados pelo presidente da República de março de 1985 a março de 1990, eram ligados aos interesses privados na área educacional por razões materiais e ideológicas. Considerando tanto os conselheiros que tiveram o mandato renovado quanto os que foram nomeados para ocupar lugares vagos, a predominância de nordestinos só era superada pela de proprietários de estabelecimentos de ensino ou seus prepostos. Vale a pena destacar, também, a incomum presença de membros de academias literárias. No entanto, nada supera a participação de antigos titulares de cargos nos ministérios da Educação e da Justiça." É também ilustrativa a análise da relação e qualificação das pessoas, cujo mandato no CFE foi renovado pelo presidente Sarney (Cunha, 1991: 476).

procurava coordenar diversos projetos dispersos já existentes. A novidade, que justificaria a sigla "Nova Universidade", era seu caráter de fomento para os cursos de graduação (Guzzo e outros, 1990:86).

Na prática, entretanto, o PNU foi-se transformando, pouco a pouco, em mais um canal de clientelismo, privatização e pulverização de recursos públicos. Esse caráter torna-se a face predominante do PNU, sobretudo, partir de 1986, quando passou a financiar projetos propostos por instituições de ensino superior (públicas e privadas) em diversas modalidades: atualização de bibliotecas, compras de microcomputadores, melhoria de laboratórios, projetos de editoração, avaliação de cursos, reciclagem de professores, integração das universidades com o ensino de 1° grau etc.

Em 1986 as instituições públicas e, especialmente, as privadas, apresentaram cerca de sete mil projetos pleiteando recursos do PNU, o que fez com que o MEC lançasse mão de um "exército de consultores" para avaliar essa avalanche de propostas. Esse processo acabou ocorrendo com base em critérios, parâmetros e requisitos "muito vagos" de avaliação das propostas.[83]

A fragmentação de recursos e a conotação política do PNU foram ressaltadas por alguns especialistas.[84] Da mesma forma, reitores de universidades públicas importantes, como a USP e a UFMG, vieram a público para explicitar descontentamento e denunciar o caráter clientelístico do programa.[85]

---

[83] De acordo com a avaliação do Ipea (Guzzo, 1990:91-92): "O máximo que os especialistas poderiam fazer era apreciar a formatação dos projetos e se os objetivos propostos eram coerentes, porque não há, ainda, avaliação nenhuma do desempenho acadêmico das IES. Há indícios de que as análises efetuadas pelos consultores tenham sido, em muitos casos, discriminatórias, principalmente onde as equipes não eram multidisciplinares. Por outro lado, foi aleatória e sem critérios objetivos a alocação de mais ou menos recursos para os diferentes projetos. As reclamações de diretores de IES pela imprensa indicam que o programa, quanto a este aspecto, revelou-se essencialmente clientelista".

[84] Cunha (1991:295), por exemplo, descreve-as nos seguintes termos: "A distribuição dos recursos entre os diversos projetos foi aleatória e destituída de critérios objetivos. A julgar pelas reclamações de diretores de instituições de ensino superior publicadas na imprensa, o programa se revelou essencialmente discriminatório e clientelista. As instituições mais bem aparelhadas para apresentar projetos e as que conheciam melhor os meandros da burocracia do MEC foram as mais contempladas, não necessariamente as mais necessitadas. Em cada universidade solicitante não se sabia qual dos projetos apresentados era o mais importante para a própria instituição do que outro. Estas e outras críticas apontavam para uma dispersão de recursos que podia não resultar em efeitos significativos para as instituições, ainda mais quando se leva em conta que o programa parecia, pelo seu nome, ser destinado às universidades, mas de fato, não se concentrou nelas, contemplando também as faculdades isoladas. A proporção de projetos das instituições privadas que foram aprovados foi bem maior que a das instituições públicas, o que revelava uma preferência no sentido de canalizar os recursos para aquelas, uma vez que a preocupação com a qualidade do ensino nesse setor é rara. Além disso, o valor médio dos recursos destinados a cada projeto era praticamente o mesmo, independente de a instituição solicitante ser pública ou privada. Essa era mais uma maneira de beneficiar as instituições privadas, pois as universidades públicas são de maior porte e responsáveis por cerca de 90% da pesquisa científica e tecnológica desenvolvida no país".

[85] Em meados de 1986, o reitor da USP, José Goldemberg, denunciou o caráter clientelista do PNU. Ao criticar a pulverização de recursos públicos a fundo perdido em projetos especiais como os da Nova Universidade, "onde, se acredita, os recursos são distribuídos com forte conotação política, frustrando,

Outro indício de práticas de privatização do espaço público e de clientelismo no ensino superior era a primazia dada pelo MEC ao controvertido "Programa de Assistência Financeira a Instituições de Ensino Superior Não-Federais".

A origem desse Programa remonta a 1985, quando o Plenário do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) aprovou uma moção visando a estabelecer uma forma regular de transferência de recursos públicos às universidades privadas "não-lucrativas", "comunitárias" ou "confessionais", justificada pela crise financeira pela qual passavam essas instituições na primeira metade dos anos 80.

Desde então, o MEC começou a prestar, de forma discreta, assistência financeira a essas instituições. Entretanto, a partir de 1987 ampliou-se o espaço dessas instituições na agenda do MEC, assimilando as diretrizes da "filosofia da ação comunitária", cerne do Programa de Ação Governamental (PAG) elaborado pela Seplan-PR em 1987 (Gestão do ministro Aníbal Teixeira), que analisaremos no último tópico deste capítulo. O PAG ampliou substancialmente a abrangência do Programa, ao explicitar a intenção de "apoiar 20 universidades confessionais e comunitárias, subsidiando-se 30% de seus orçamentos para implantação e melhoria das condições de ensino" (Nepp, 1990:442).

Essa transferência de recursos públicos recebeu uma elaboração mais sofisticada, baseada no conceito da universidade "pública não estatal". Em meados de 1987, o reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) concedeu entrevista à imprensa, relatando os problemas financeiros da instituição. Em meio à entrevista, o reitor ressaltou o caráter "público" da instituição, que justificaria o recebimento de verbas do governo. Para ele, uma universidade pode ser estatal, sem ser pública. "Se uma estatal barra o acesso ao aluno pobre, ela não é pública", declarou o reitor (Na opinião do reitor, a universidade está morrendo. *Folha de S.Paulo*, 19/4/1987).

Essa entrevista reacendeu a chama da universidade "pública não-estatal", destacando-se o posicionamento favorável do sociólogo Gabriel Cohn (G. Cohn, A PUC e a universidade "pública não-estatal". *Folha de S.Paulo*, 26/4/1987) e do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira. O artigo desse último antecipa idéias postas em prática no primeiro governo FHC (1995-98), quando esteve à frente do ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e institucionalizou as "Organizações Sociais Públicas Não-Estatais" como novo ente administrativo.[86]

---

portanto, a meta de excelência" (J. Goldemberg, A Universidade brasileira. *Folha de S.Paulo*, 1/8/1986). Na mesma época, o reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Cid Veloso, propôs que o MEC priorizasse as escolas federais para evitar a "pulverização" das verbas entre todas as universidades brasileiras. A UFMG divulgou documento que demonstrava "a inviabilidade de grande parte dos projetos enviados ao MEC" (Nova Universidade causa polêmica reitor e MEC. *Folha de S.Paulo*, 2/10/1986).

[86] Em 1987, Bresser Pereira defendia que as universidades "públicas não-estatais" representavam a alternativa mais adequada pela o encaminhamento da crise do ensino superior. Em suas palavras: "Hoje se reconhecem

Feroz crítico dessa vertente, Cunha (1991:365) declarou-se "surpreso" com a "difusão dessa concepção, mesmo no âmbito de antigos e sinceros defensores do ensino público, no sentido próprio do termo".

5 – PARALISIA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

A paralisia no encaminhamento da questão do seguro-desemprego foi outra manifestação das contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal. Como analisei anteriormente, o Programa do Seguro-Desemprego foi instituído em 1986 sem contar com uma fonte adequada de financiamento. Outros problemas eram o reduzido valor do benefício e as inúmeras restrições ao acesso.

A lei que criou o Programa previu a instituição de uma comissão encarregada de formular propostas para o financiamento do seguro-desemprego "dentro de no máximo um mês". Essa comissão, entretanto, *nunca chegou a ser constituída*. Em 1986, por iniciativa do ministério do Trabalho, realizaram-se debates e estudos com o objetivo de formular alternativas para ampliar a cobertura e o valor dos benefícios, bem como para instituir uma base financeira própria e estável. Todavia, esses esforços *também não prosperaram no âmbito do Executivo*. Dada a paralisia, o encaminhamento da questão foi postergado para a Assembléia Nacional Constituinte.

6 – FRAGMENTAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO POPULAR

No caso da suplementação alimentar, a guinada do Executivo federal, a partir de 1987, pode ser percebida pela prioridade conferida à "filosofia da ação comunitária", conduzida pela Seplan-PR, objeto do próximo tópico.

Essa opção fez-se em detrimento dos impulsos alentados em 1985-1986, visando a maior coordenação e racionalização das ações nesse campo, combatendo a notável fragmentação e a superposição institucional e de programas. A partir de 1987, esses esforços foram abandonados definitivamente. Mais do que isso, as iniciativas adotadas aprofundaram tal fragmentação.

A preocupação com a racionalização das ações de governo foi-se perdendo, ao longo do governo de Sarney. Algumas evidências sugerem que a criação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) atendeu

---

apenas dois tipos de universidades no Brasil – a estatal e a privada –, quando na verdade existe ou deve existir um terceiro, a universidade pública não estatal. Não será através da universidade estatal e muito menos da universidade privada, mas através da definição e desenvolvimento de universidades públicas não estatais, mas apoiadas pelo Estado, que será possível corrigir as profundas distorções causadas ao ensino universitário brasileiro pela sua indiscriminada privatização". Para corrigir essas distorções, o ex-ministro afirma não ser realista "pensar na criação indiscriminada de novas universidades estatais, ou na transformação das atuais instituições privadas em universidades estatais. É perfeitamente possível, entretanto, pensar em transformar paulatinamente as universidades privadas em universidades públicas não estatais, mas apoiadas pelo Estado" (L. Bresser Pereira. Universidade pública não-estatal. *Folha de S.Paulo*, 28/4/1987).

à aspiração do presidente Sarney, de popularizar a sua imagem. Era preciso criar o instrumento que comprovasse a preocupação do presidente com a infância carente. Esse objetivo maior, prevaleceu ante os propósitos da agenda reformista de racionalizar a gestão da política de alimentação alimentar suplementação herdada da ditadura.[87]

7 – O REFORÇO DO CLIENTELISMO

Outra manifestação das contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal foi o reforço do aparato burocrático voltado para o clientelismo. A partir de 1987, essa opção foi ampliada em detrimento do projeto reformista e das promessas da "Aliança Democrática".

Essa inflexão ganhou fôlego quando Aníbal Teixeira assumiu o ministério do Planejamento em substituição a João Sayad. Teixeira havia coordenado a Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), criada em 1985 e vinculada diretamente a Sarney.[88] Em 1986, o poder institucional da Seac foi ampliado, quando Decreto presidencial transferiu para o órgão a responsabilidade de executar o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC).[89]

Como mencionei, o Programa do Leite foi lançado no final de 1985 com o objetivo de fornecer um litro de leite por dia a todas as crianças de até sete anos, pertencentes a famílias com renda até dois salários mínimos. A previsão do governo era atender a 1,5 milhão de crianças em 1986. Em 1987, o Programa havia atingido mais de 4 milhões de crianças. Essa rápida expansão foi creditada à participação, na operação do programa, de mais de dez mil entidades comunitárias. A meta de expansão do programa para 1991 era atingir "o público-alvo de todos os municípios brasileiros, estimando-se que abranja 15 milhões de crianças carentes de 13,5 milhões de famílias, através de aproximadamente 90 mil entidades comunitárias" (Seplan, 1987:186).

O *modus operandi* do Programa do Leite baseava-se na entrega de cupons às famílias selecionadas pelas associações comunitárias e entidades filantrópicas intermediadas pela Seac. Esse modelo era visto como uma inovação em relação aos programas tradicionais, baseados na compra, estocagem e distribuição de alimentos *in natura.*

---

[87] De acordo com Carvalho (1991:47): "Ainda que se quisesse, como parece fartamente provado, criar um programa de grande apelo popular, que associasse ao presidente a preocupação social, o mínimo de coerência e bom senso apontariam para a necessidade de se avaliarem antigas experiências para, se fosse o caso, extingui-las ou otimizá-las. A indiscriminada criação de nova intervenção revela total descompromisso com a utilização de recursos públicos ou, no limite, a avidez em utilizar politicamente todo e qualquer instrumento que a isso se preste. Como a última hipótese parece ser a mais provável, descobre-se que o governo não tem nenhum interesse em avaliar sua política social".

[88] Decreto n. 91.500 de 30/7/1985 e Decreto n. 91.970 de 22/11/1985.

[89] Decreto n. 93.120, de 18/8/1986.

De olho nos dividendos políticos do "leite das crianças", Sarney dedicou atenção pessoal ao programa. Uma das principais motivações da instituição do PNLCC teria sido a sua popularização, dada a circunstância em que assumiu o governo – sem a legitimidade e o apoio conferidos ao falecido presidente Tancredo Neves.[90]

Essa singularidade contribuiu para que o Programa do Leite assumisse paulatinamente o papel de carro-chefe das ações sociais do governo federal, sendo considerado pelo presidente Sarney, em 1987, como "um dos maiores projetos de assistência desenvolvidos no Brasil" (Sarney diz distribuir 3,2 milhões de litros de leite por dia. *Folha de S.Paulo*, 22/3/1987).

Os frutos colhidos por Sarney com o "leite das crianças" ampliaram o poder institucional da Seac e o cacife político de Aníbal Teixeira. A ruptura da Aliança Democrática a partir de 1987, abriu espaço para que o Secretário Especial da Ação Comunitária, Aníbal Teixeira, fosse ejetado ao cargo de ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Uma vez ministro, Aníbal Teixeira procurou expandir o *modus operandi* do Programa do Leite para o conjunto da ação social do Executivo federal. A pavimentação do caminho para transformar a Seac em poderosa agência de formulação e de implementação da política social do governo federal foi possibilitada por Decreto presidencial vinculando a Seac à Seplan-PR.[91] A partir desse momento, esses dois órgãos passaram a comandar a implementação da nova estratégia consubstanciada no "paradigma da ação comunitária". A crescente primazia dessa opção, em detrimento do projeto reformista, passou a ser um processo em marcha forçada a partir de 1987.

---

[90] Dessa perspectiva, sublinham Torres Filho e Carvalho (1989), o programa "nasceu de uma decisão do presidente da República", como parte de um elenco de medidas econômicas e sociais formuladas pelo Executivo, que tramitou no Congresso em dezembro de 1985. O modelo operacional do programa foi delineado no ministério do Planejamento e a implementação outorgada à Seac, o que, para esses autores, "aparentemente, significou uma tentativa do presidente da República de se aproximar diretamente da comunidade, passando ao largo das relações com ministérios, estados e municípios". Essa hipótese seria corroborada por um fato curioso: demonstrando habilidades artísticas, o presidente desenhou de próprio punho as embalagens para o "leite das crianças". Essa criação, estampada nos jornais à época, indicava singular entusiasmo do presidente.

O mesmo singular entusiasmo também transpareceu na "precipitação" dos mentores da propaganda oficial ao divulgarem a notícia da criação do programa que "beneficiaria 10 milhões de crianças carentes". Em fevereiro de 1986, seis dias após seu lançamento, "mais de 600 moradores de favelas e cidades-satélites de Brasília foram levados ao Palácio do Planalto, em onze ônibus da presidência da República, para agradecer ao presidente Sarney pelo leite das crianças". As críticas e a falta de estrutura fizeram o governo recuar na divulgação propagandística do Programa do Leite. No entanto, afirmam os autores, "é óbvio que, naquele primeiro momento, havia, por parte do presidente, a intenção de mostrar sua preocupação com o Leite das Crianças" (Torres Filho e Carvalho, 1989:441-442).

[91] Decreto n. 94.159, de 31/3/1987.

O "Paradigma da Ação Comunitária"

Esse "paradigma" foi minuciosamente explicitado num dos maiores arremedos de plano nacional de desenvolvimento econômico e social da história deste país, intitulado "Programa de Ação Governamental, PAG (1987-1991)" elaborado pela Seplan-PR na gestão de Aníbal Teixeira (Seplan-PR, 1987).

No PAG, o novo modelo foi apresentado como alternativa à intervenção estatal tradicional, tida como inexoravelmente ineficiente, em função de seus múltiplos vícios: centralização do poder; burocracia pesada e lenta; paternalismo, paralelismo e superposição de ações; clientelismo; empreguismo; desperdício e desvios de recursos em função dos custos elevados e da voracidade das burocracias e dos intermediários etc. Essas distorções decorriam da ausência de participação e controle social sobre a ação do Estado (Seplan, 1987:50).

Em vez da reforma do Estado, o PAG propôs-se a reforçar uma estrutura paralela ao aparato burocrático tradicional, capaz de executar obras "simples e baratas" realizadas "pelo povo com suas próprias mãos". A ação comunitária passou a ser difundida como o antídoto para todos os males da inépcia estatal. A redução da pobreza e das desigualdades sociais deveria ser buscada "em conjunto com a população necessitada".

Outra alegada vantagem da "ação comunitária" era que, ao contrário da lógica presente nos demais programas, os recursos públicos efetivamente "chegavam no bolso do pobre". Além disso, a "ação comunitária" inauguraria "um novo enfoque" no relacionamento entre o governo e a sociedade civil, pelo qual caberia ao Estado incentivar a participação popular.[92] Com isso, o governo romperia a lógica da tomada de decisões "de cima para baixo" e, de forma inédita, passaria a "ouvir e entender a vontade comunitária".[93]

---

[92] Esse ponto é explicitado na seguinte passagem do documento oficial: "Não há como enfrentar adequadamente a pobreza da maioria sem o concurso ativo dos desfavorecidos, o sujeito principal de suas próprias soluções. No regime democrático, o governo é um instrumento dos anseios da sociedade". Nesse sentido, "auscultar a sociedade não será ato esporádico, mas processo constante, dentro do qual cabem retomadas e revisões, de acordo com as circunstâncias históricas e a plenitude da democracia". A sociedade civil organizada, por sua vez, é "a expressão central do amadurecimento democrático, no contexto da formação de um autêntico estado de direito, que garanta igual oportunidade para todos". Assim, "o avalista da democracia é o cidadão organizado, e por isso competente, participante ativo e co-responsável pelos destinos da sociedade. Não é o Estado que define o horizonte da cidadania. Ao contrário, é o cidadão devidamente organizado que determina a abrangência e os limites da atuação estatal, para que desta resultem serviços públicos eficientes". Logo, cabe ao Estado incentivar a "participação popular no sentido de sua crescente autonomia, desde que legítima e representativa" (Idem:59 e 262).

[93] Segundo a retórica oficial, a definição das diretrizes e dos programas prioritários contemplados no documento da Seplan-PR foi precedida por uma ampla consulta popular: "Ouviu-se inicialmente a opinião de 780 prefeitos, de 1.230 vereadores de 1.040 municípios, e de 2.450 associações de moradores, assistências de bairro, clubes de serviços, de pais, de mães e movimentos religiosos. Esse levantamento não se pautou apenas em pesquisas de gabinete, mas também em ação direta em 465 municípios de todo o país. Desse universo, que mobilizou 180 dias de trabalho, 300 voluntários e 50 técnicos, 120 entidades comunitárias foram ouvidas, 62

Alem desses, a Seplan-PR identifica uma diversidade de atributos positivos do "paradigma da ação comunitária", com destaque para: proximidade do carente; conhecimento das peculiaridades locais; fácil identificação do público-alvo; experiência das comunidades: atuação em todas as áreas de decisão com o aval da comunidade; auditoria social: a própria comunidade se fiscaliza; resgate do exercício da cidadania; respeito aos costumes: não interfere nos costumes e protege a cultura local; redução de custos: socialização dos custos do trabalho voluntário; agilidade nos resultados, pois eliminava intermediários e burocracias (Idem:262).

A Seplan-PR acreditava deter o poder de comando sobre um verdadeiro exército de salvação nacional, na medida em que haveria "60 mil entidades atuantes" unindo "todos os segmentos sociais" e possibilitando a "integração religiosa, racial e profissional". Estaria disponível um potencial humano de "5,5 milhões de voluntários, 300 mil lideranças atuantes e 35 milhões de pessoas beneficiadas". Não bastasse essa legião de bem intencionados, a ação comunitária também possuía capilaridade, pois atingia "vilas, distritos e aglomerados", atuando "em todo o país, na área urbana e rural". Além disso, dispunha de elevado grau de organização, tendo "finalidades bem-definidas, lideranças mobilizadas, público-alvo já levantado e mão-de-obra voluntária atuante" (Idem:262).

Os objetivos da "ação comunitária", além de tresloucados, impressionavam pela pompa.[94] O mesmo tom espetacular transparece nas "linhas estratégicas de

---

classificadas como as mais representativas. Em momento algum foi permitido que elementos estranhos inibissem a vontade comunitária" (Idem:59).

[94] De acordo com a Seplan-PR, os objetivos da "ação comunitária" eram: "a) Envolver as comunidades na busca de soluções não convencionais, com redução de custos e desperdícios, especialmente aqueles decorrentes da administração dos programas sociais, utilizando tecnologias e conhecimentos locais disponíveis, de forma a produzir um efeito multiplicador significativo dos recursos públicos investidos; b) despertar na comunidade a consciência de que ela é a realizadora essencial de seu desenvolvimento e que pode ser co-gestora de seu destino; c) promover ações comunitárias que conduzam à auto-sustentação e que capacitem as comunidades para a autodeterminação; d) desenvolver a consciência crítica dos grupos e instrumentalizar as lideranças, no sentido de que tenham um real e efetivo sentimento de participação, capaz de animá-los e motivá-los como construtores de uma obra social coletiva, levando-os a valorizar as ações que realizam, através de uma participação organizada e responsável; e) permitir aos cidadãos a aquisição do aprendizado social e o fortalecimento da cidadania, através da participação comunitária em torno dos problemas socioeconômicos locais; f) apoiar projetos descentralizados, controlados e executados pelas próprias comunidades, de forma a reduzir a influência e os entraves da tecnocracia e da burocracia; g) mobilizar as potencialidades comunitárias, visando à extinção do conformismo, da passividade e do paternalismo, reforçando as tendências humanizadores, em oposição ao individualismo político, social e econômico; h) sensibilizar, mobilizar e integrar as lideranças, voluntários e dirigentes de entidades e instituições sociais e comunitárias, permitindo-lhes efetiva participação na hierarquização das prioridades, no planejamento, na fiscalização e na avaliação dos projetos que visem à melhoria da qualidade de vida de suas respectivas comunidades; i) consolidar uma metodologia de trabalho em que a participação comunitária não seja simbólica e formal, porém concreta e efetiva, transformando-se na própria essência da relação social entre indivíduo e Estado, pessoa e sociedade, encurtando a distância povo/Governo; e j) mobilizar e engajar as comunidades e suas respectivas lideranças na proposta de erradicação da miséria e da pobreza absoluta, pela

ação" formuladas "em consonância com um processo de planejamento participativo".[95]

O "Mutirão Contra a Pobreza"

O documento da Seplan-PR detalhou um elenco de "Programas Prioritários" reunidos em torno do mega-espetacular "Mutirão contra a Pobreza", que faria com que 73 milhões de pessoas fossem diretamente beneficiadas. Essa meta estava em conformidade com o *slogan* "Prosperidade para Todos", que, nessa fase do governo Sarney, substituiu o desgastado "Tudo pelo Social".

O "Mutirão contra a Pobreza" consolidou uma multiplicidade de programas assistenciais voltados *para praticamente todas as áreas sociais*. A maior parte desses programas superpunha-se a outras ações que vinham sendo implementados pela burocracia tradicional, dos ministérios e demais agências governamentais. Portanto, a Seplan-PR e a Seac desconsideram as demais estruturas e montaram um aparato burocrático paralelo, duplicando e fragmentando a ação do Estado – e colaborando muito diretamente para sepultar, de vez, o projeto reformista.

Além do Programa do Leite, os seguintes "Programas Prioritários" integravam o "Mutirão contra a Pobreza":

a) Programa Nacional de Ação Comunitária;

b) Programa Construção de Moradias de Baixo Custo;

c) Programa Mutirão Habitacional Comunitário;

d) Programa de Urbanização de Favelas;

e) Programa de Apoio às Comunidades Faveladas;

---

integração de esforços, conjugação de recursos, articulação dos meios disponíveis, utilização de recursos humanos comunitários e pela horizontalização das ações governamentais" (Idem:362).

[95] De acordo com a Seplan-PR, "as linhas estratégicas" da "ação comunitária" eram: "a) Trabalhar com o homem em sua comunidade na descoberta de suas potencialidades e dignidade, a partir da análise crítica da situação global concreta até a mobilização de recursos locais para a transformação da realidade onde vive; b) adotar uma abordagem, na implementação dos projetos, que estimule os cidadãos e as lideranças, a partir das discussões dos problemas de sua vizinhança, a uma participação mais ampla nas decisões a nível comunitário, mobilizando-os para gerenciarem o próprio desenvolvimento; c) desenvolver nas lideranças espírito de adesão racional e consciente à ação comunitária endógena e exógena, através de processo de educação comunitária; d) desenvolver a consciência crítica e política nos prefeitos, líderes comunitários, dirigentes e técnicos de órgãos e entidades, para que adotem uma atitude objetiva frente aos problemas sociais e econômicos, nas relações diretas com as comunidades e no inter-relacionamento entre os diversos níveis de governo, eliminando a competitividade e a superposição de funções e de ações; e, e) atender às populações mais atingidas pelas desigualdades, através de programas com características assistenciais acentuadas, observando-se, entretanto, que os subsídios devem ser diretos, dirigidos a grupos bem-definidos da população, conhecendo-se a urgência de suas necessidades; devem ser progressivos, de modo a beneficiar em maior medida os que necessitam de maior ajuda; e devem ser integrais, independentes e adequados aos tipos de carência" (Idem:262).

f) Programa de Urbanização de Lotes;

g) Programa de Apoio Comunitário às Populações Rurais Carentes;

h) Programa de Apoio a Bóias-Frias;

i) Programa de Apoio Comunitário aos Idosos;

j) Sistema de Atividades Comunitárias Integradas;

k) Programa de Apoio Comunitário à Reforma Agrária; e

l) Programa de Apoio ao Menor Abandonado.

A megalomania oficial e a extraordinária fragmentação e superposição institucional e de ações pode ser constatada a seguir, pela apresentação sintética dos objetivos e metas visados por alguns desses programas.

Optei por oferecer aqui essa síntese, por mais que seja enfadonha, porque vê-se nela, muito bem, o grau de ensandecimento que tomou conta da Seplan-PR – e do Governo José Sarney – em 1987, nunca igualado em nenhum outro momento do planejamento do desenvolvimento econômico e social da história republicana, no Brasil. E não resisti ao impulso de compartilhar informações, democraticamente, sobre essa peça exemplar de delírio burocrático:

a) *Programa Nacional de Ação Comunitária.* Tinha por objetivo apoiar as comunidades na solução dos seus principais problemas e carências. Compreendia projetos em uma diversidade de áreas de atuação, como hortas comunitárias, mecanização comunitária, telefonia rural, saneamento, creches, campanhas de agasalho, postos médicos, conservação de estradas vicinais e pontes etc. Até 1991, o Programa visava a implantar 142,7 mil projetos e beneficiar 4 mil municípios, 28 mil comunidades e 37 milhões de pessoas carentes. As metas para 1987-1991 compreendiam a implantação dos seguintes quantitativos de projetos nas áreas de atuação cobertas pelo programa: hortas comunitárias (7.000 projetos); mecanizações comunitárias (2.800); telefonia rural (1.400); teatro amador (4.200); bibliotecas (6.600); reparação de escolas (15.200); cursos profissionalizantes (4.300); centros esportivos (20.900); obras de saneamento (4.300); creches (14.200); campanhas de doação de agasalhos (10.200); postos médicos (11.400); pontes e estradas (4.300); e "projetos especiais" (21.800) (Idem:264-265).

b) *Programa Construção de Moradias de Baixo Custo.* Compreendia a construção de moradias de baixo custo, dispondo de condições mínimas de habitabilidade, através de sistemas alternativos que estimulassem o espírito associativo e de ajuda mútua entre as famílias de baixa renda, para maior integração comunitária e promoção social. As metas para 1987-1991 abrangiam a construção de 1,3 milhão de unidades (Idem:194).

c) *Programa Mutirão Habitacional Comunitário.* Esse programa utilizava-se de tecnologia não-convencional, baseada na autoconstrução, e visava à construção de casas para a população de baixa renda, com a integração das prefeituras e das comunidades nas obras de infra-estrutura essencial. Entre 1987 e 1991, seriam construídas 3,1 milhões de moradias, e preparada a infra-estrutura para a construção de 124 mil conjuntos habitacionais. No total, o programa beneficiaria 17 milhões de pessoas (Idem:195).

d) *Programa de Urbanização de Favelas.* Contemplava a urbanização de lotes em favelas e bolsões de pobreza (sistemas simplificados de abastecimento de água e esgotos sanitários, drenagem, escadas de acesso, muros de arrimo, contenção de encostas, meios-fios etc.). Pretendia beneficiar 796 mil famílias de baixa renda até 1991 (Idem:196).

e) *Programa de Apoio às Comunidades Faveladas.* Voltado para apoiar as comunidades residentes nas favelas das regiões metropolitanas e dos grandes centros urbanos. A ação da Seac visava à humanização das favelas e à melhoria da qualidade de vida pela ampliação do acesso à infra-estrutura básica de serviços por meio, dentre outros fatores, do "aproveitamento do associativismo voluntário e da promoção da união social". Para 1987-1991, o programa pretendia "atingir praticamente todas as comunidades faveladas urbanas". Isso implicaria a urbanização e no saneamento das 3.200 favelas existentes nas áreas metropolitanas e cidades de grande porte do país. Além disso, contemplava a reforma de 1,7 milhão de barracos, a construção de 3.200 centros comunitários integrados, a organização de 700 cooperativas de trabalho; e a regularização de terrenos e ocupações (Idem:267-269).

f) *Programa de Urbanização de Lotes.* Compreendia a oferta de lotes de terrenos urbanos dotados de infra-estrutura mínima, equipamentos comunitários e transporte, possibilitando a legalização das propriedades e permitindo a seus proprietários a construção de moradias. No qüinqüênio 1987-1991, previa-se beneficiar 1,4 milhão de famílias de baixa renda (Idem:196).[96]

g) *Programa de Apoio Comunitário às Populações Rurais Carentes.* Para justificar o programa, o documento oficial partia do diagnóstico da existência de 30 milhões de pessoas que compunha a população rural pobre. Esperava beneficiar 16 milhões de pessoas em 1991, mais da metade do público–alvo. As metas físicas para o período 1987-1991 contemplavam a construção de 4.500 centros comunitários de múltiplos usos; 4.500 projetos de mecanização agrícola;

[96] Além desses "programas prioritários" na área da habitação acima mencionados, o plano da Seplan-PR também contemplava: a) o Programa de Construção de Moradias, voltado para a "população que ganha acima de cinco salários mínimos" (prevendo a construção de 900 mil moradias); b) o Programa de Recuperação de Conjuntos Habitacionais (308 mil moradias); e c) o Programa de Melhorias Habitacionais (222 mil moradias). Segundo o documento, os programas previstos na área habitacional "beneficiarão 39,2 milhões de pessoas, das quais 35,1 milhões situam-se na faixa de até 5 salários mínimos" (Idem: 196). Não se tratasse de ficção tecnocrática, Sarney teria feito a mais extraordinária revolução urbana planetária de todos os tempos.

2.300 poços artesianos, cisternas e caixas d'água; 4.500 projetos de armazéns comunitários (Idem:271-272).

h) *Programa de Apoio a Bóias-Frias.* Segundo o diagnóstico oficial, existiriam no país cerca de 4,5 milhões de bóias-frias, "vivendo em condições subumanas, sem qualquer estabilidade social e econômica, constituindo verdadeira legião de párias rurais". As metas físicas para 1987-1991 contemplavam a construção de 480 Unidades Fixas de Apoio ao Trabalho; de 1.500 Centros de Reunião e Abrigo para Transporte de Bóias-Frias; a aquisição e a adaptação de 2.500 ônibus para transporte de Unidades de Saúde e Cozinhas Volantes; a organização de 700 Cooperativas de Trabalho; a implantação de 500 Centros de Produção Comunitários; e 20 mil projetos de Apoio às Comunidades, batizados com o intrigante título "Projetos Animais Domésticos" (Idem:265-266).

i) *Programa de Apoio Comunitário aos Idosos.* Voltado para os "idosos carentes" (estimados em 4,5 milhões), discriminados nos processos produtivos e sociais. Além disso, esses pobres velhinhos estavam desprovidos "de infra-estrutura de lazer e convivência social" e de "atendimento de saúde". Quando aposentados, eram ainda penalizados pela "queda do padrão de qualidade de vida pela diminuição da renda". Visando a atuar nesse mar de desalento, o programa previa, para 1987-1991, a construção, reforma e ampliação de 1.500 Centros de Convivência dos Idosos; a distribuição de tíquetes-refeição para a Complementação Alimentar dos Idosos, prevendo-se paulatinamente atingir 4,5 milhões de idosos em 1991; e a distribuição de 2 milhões de "vales-remédio" por ano (Idem:270).

j) *Sistema de Atividades Comunitárias Integradas (Saci).* Esse projeto tinha como objetivos reunir serviços comunitários de forma integrada em locais de fácil acesso à comunidade; oferecer opções atrativas de esporte e lazer, utilizando áreas periféricas para a implantação de campos de futebol de várzeas; e incrementar festas cívicas, religiosas e regionais. Para o qüinqüênio 1987-1991, previa-se a construção de 1.300 arquibancadas "para reunir o futebol e esportes especializados"; o desenvolvimento de 13 mil projetos comunitários de creches, postos médicos, escolas e "mais 30 opções"; a criação de mil ligas esportivas; e a realização de 5 mil festas regionais de produtos e folclóricas e de 12 mil atividades de lazer, esporte e cultura comunitária (Idem:271-273).

k) *Programa de Apoio Comunitário à Reforma Agrária.* Esse programa beneficiaria 12,5 milhões de pequenos produtores rurais. As metas físicas contemplam a construção e reforma de 190 mil habitações rurais; construção de 1.330 centros comunitários de múltiplos usos; construção de 38 mil obras essenciais de higiene e saúde; execução de 2.850 projetos de melhoria e construção de estradas vicinais e pontes; fornecimento de 38 mil conjuntos de ferramentas agrícolas; formação de patrulhas de mecanização comunitária;

execução de 1.520 obras de armazenagem comunitária; execução de 19 mil projetos de fornecimento de insumos para a produção (Idem:227).

l) *Programa de Apoio ao Menor Carente.* Os menores abandonados, carentes e infratores não foram incluídos. No entanto, ao contrário dos demais programas, nesse caso o planejador foi vítima de um inusitado surto de serenidade. Assim, antes do anúncio de metas físicas espetaculares irrealizáveis, a Seplan optou por iniciar o projeto pela "reavaliação dos programas governamentais existentes na área, bem como levantamento amplo e exaustivo das atividades executadas pelas diversas associações comunitárias, visando a uma integração de esforços e à proposição de política constituinte e coerente, que abranja o universo de carências em que se debatem esses menores. O objetivo maior será inseri-los na sociedade produtiva com o auxílio das próprias comunidades" (Idem:274).

Os "Inimigos do Planejamento"

A vulnerabilidade do Programa do Leite à manipulação clientelista foi percebida desde o início por analistas[97] e pela imprensa. No primeiro mês do "leite das crianças", a imprensa denunciou uma série de fraudes e de manipulação,[98] denúncias que se tornariam freqüentes ao longo do biênio 1986-1987.

Entretanto, essas suspeitas não se limitavam ao Programa do Leite. A partir de setembro de 1987, a imprensa passou a publicar uma avalanche de denúncias sobre suposto esquema de corrupção e de intermediação de verbas na Seplan-PR, envolvendo parentes e assessores de confiança do ministro.

Essas suspeitas levaram o Congresso Nacional a instalar, no final de 1987, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que ficou conhecida como a "CPI da corrupção".[99] O suposto balcão de negócios envolvia indiretamente o presidente da República, obrigado, pelas regras burocráticas, a assinar os processos de liberação de recursos, abonando as decisões do seu ministro do Planejamento.

No final de 1987, Aníbal Teixeira concedeu entrevista à imprensa na qual se defendia das acusações de corrupção na Seplan, atribuindo a co-responsabilidade ao presidente Sarney. O mal-estar causado pela declaração antecipou o pedido de

---

[97] Por exemplo, avaliação realizada em 1986 pelo Nepp (1999:333), sobre o desempenho do programa, já sublinhava que "o PNLCC permite grande aproveitamento político, intenso uso clientelístico e muitos casos de fraudes, ou seja, é um programa sujeito a todo tipo de manipulação. Além disso, os problemas operacionais comprometem seus objetivos e metas e colocam em questão o seu efetivo nutricional".

[98] Programa é novo, mas já tem nove denúncias. *Jornal do Brasil*, 7/2/1986. Ver também Leite de graça leva 600 ao Palácio e constrange Sarney. *Jornal do Brasil*, 7/2/1986; Associações criticam o plano do leite gratuito. *O Estado de S.Paulo*, 7/2/1986.

[99] Cf. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. 1989. *Relatório da CPI que apurou irregularidades na Administração pública federal*. Brasília, Senado Federal/Centro Gráfico.

demissão do ministro. No mesmo dia, o diretor-geral da Polícia Federal, Romeu Tuma, anunciou que estaria sendo aberto inquérito para apurar intermediação de verbas na Seplan.

Desde então, e ao longo de janeiro de 1988, as repercussões dos escândalos da Seplan e do envolvimento do presidente da República e de pessoas ligadas ao seu círculo íntimo intensificaram-se na imprensa e dominaram parte da vida política nacional.

Em sua defesa, o ex-ministro Aníbal Teixeira publicou nos jornais um esclarecimento público de cerca de meia página, intitulado "Pondo os pingos nos is" (Aníbal Teixeira, Pondo os pingos nos "is". *Folha de S.Paulo*, 27/1/1988).

Ressaltando que a publicação teria sido paga com meus próprios recursos, o ex-ministro defendia-se de oito calúnias relacionadas: à intermediação de verbas na Seplan; à nomeação de filho, neto e mulher para seu gabinete; ao envolvimento de seu primo na liberação de verba para a prefeitura de Valença; à compra de computadores superfaturados; ao envolvimento de seu irmão na venda de alambiques às prefeituras de Minas Gerais; à adulteração do orçamento da União, violentando decisão do Congresso Nacional; e à insólita acusação de que "em plena seca brasiliense joguei de helicóptero rosas no sítio de uma amiga aniversariante".

Segundo o ex-ministro, essas calúnias teriam partido dos "inimigos do planejamento": daqueles que buscam a improvisação que propicia bons negócios; daqueles que não querem dar ao Congresso o poder e o direito de discutir e alocar recursos; ou, ainda, daqueles que querem pescar nas águas turvas do improviso e dos *lobbies*. Em suma, Aníbal Teixeira acreditava que ao "suprimir o caviar dos intermediários" conquistou muitos inimigos.[100]

Em seguida, Teixeira nomeou os atores que tinham medo da ação comunitária, com destaque para: os que não quiseram o povo organizado; os que querem o povo como massa de manobra; os que impingiram ao governo obras suntuosas e desnecessárias; a burocracia, que vê o povo fazer tudo com suas próprias mãos, por um quinto do preço; os intermediários de negócios; os políticos distantes das bases; as falsas elites etc.

Por outro lado, afirmou o ex-ministro, a ação comunitária não assustava os de "boa-fé", formado por aqueles que querem governar com o povo; que querem que o dinheiro público renda e seja bem aplicado; que querem mais obras com menor dinheiro; os empresários que geram emprego e querem um povo com

[100] "Forças poderosas se mobilizaram contra mim. Economizei, com a forma revolucionária de manter programas sociais, em um ano, 100 bilhões de cruzados para o povo. E isto contrariou muitos interesses. Levantaram-se contra os programas sociais, especialmente o do leite e o das casas. Tornava-se importante difamar e caluniar. Tecer a complicada teia da intrigas. Até a violência contra o orçamento aprovado pelo Congresso foi praticada para tirar o leite das crianças, impedir a humanização de favelas, a execução do programa de construção de casas" (Aníbal Teixeira, Pondo os pingos nos "is". *Folha de S.Paulo*, 27/1/1988).

poder de compra. E arremata: "Não assusta os que não têm medo da Ação Comunitária, os que querem o povo organizado. Porque, invencível não é o homem, e sim a comunidade forjada em bloco".

Mesmo deposto Teixeira acreditava que a ação comunitária representava uma "revolução em marcha".[101] Para o ex-ministro, ela estava imbricada com a democracia participativa, na medida em que a escolha dos programas prioritários havia sido fruto de votação das comunidades (1.900 entidades, 800 vereadores e 1.200 prefeitos). Esse fato explicaria porque em tão pouco tempo, o alcance da ação comunitária teria sido tão espetacular, posto que:

"Já atinge 45.000 projetos. São 5.823 hortas e pomares; 1.733 serviços de mecanização e telefonia comunitárias; 11.127 centros esportivos, teatros e bibliotecas; 7.730 cursos profissionalizantes; 1.131 mutirões habitacionais; 5.944 pontes, estradas e obras de saneamento; 6.247 postos médicos e creches comunitárias; 5.269 outros projetos". A implementação desses programas ocorreria "sem intermediações, unindo Povo e Governo", no atendimento de 3.100 municípios, envolvendo 2.100 voluntários e beneficiando diretamente 33 milhões de pessoas". Tudo isso, prossegue o ex-ministro, "custou menos de 1% do orçamento social".

Em suas defesa contra os "inimigos do planejamento", o ex-ministro elogiou o conjunto da sua obra, com destaque para o "leite das crianças"[102] e para a "revolução habitacional" que estava promovendo.[103]

---

[101] "Esta é a revolução de nossos dias, é o fim das angústias de 70 milhões de brasileiros. 5 milhões são bóias-frias; 5 milhões são sem-terra; 30 milhões são famintos; 9 milhões são crianças subnutridas; 5 milhões são idosos desamparados; 4 milhões são menores abandonados" (...). "Esta revolução está em marcha e ninguém irá detê-la. São 61 mil associações de bairros e entidades de serviço. São mais de 300 mil lideranças comunitárias. São 3 milhões de voluntários e 33 milhões de beneficiários diretos. Esta é vez do povo contra os privilégios, disposto a enterrar os ossos do monstro do arbítrio do centralismo, da corrupção e do desperdício. Disposto a trabalhar junto com o governo para a solução de seus problemas. Eles fazem tudo com pouco dinheiro. Fazem com as próprias mãos" (Idem).

[102] "O presidente Sarney ficou impressionado com os dados relativos a subnutrição de crianças no Brasil. Lesões físicas e da mente ocorrem em 9 milhões de crianças entre zero e sete anos, que não têm o suprimento necessário de proteína para sua alimentação. A forma de combater isto é com o leite. Assim nasceu o Programa do Leite para a Criança Carente. Como fazer chegar o leite a 9 milhões de crianças, uma vez que os programas alimentares até então existentes eram ineficientes? Por culpa da negligência burocrática, os gêneros comprados estragavam-se, os programas não tinham capilaridade. Imperava a manipulação política, as grandes compras do Governo geravam sempre grandes e nebulosos negócios; os programas eram paternalistas e não educativos; a burocracia consumia, em muitos casos, 70% dos recursos alocados para esses programas. Fizemos um programa diferente, revolucionando os métodos. (...) Nada de grandes compras. O próprio povo, a exemplo de programas americanos e escandinavos, passou a comprar com tickets. Nada de repartições e interferência burocrática. Delegamos a 16.000 associações de bairros, igrejas, Lions, Rotary, a seleção dos beneficiados e a entrega dos tickets. Entregamos os tickets às mulheres, que são mais zelosas. As perdas e desvios com elas não vão além de 3% sendo que com os homens sobem a 20%. (...) Os resultados hoje são dos mais positivos e animadores, com o atendimento a 6.200.000 crianças, 16.000 associações. Cancelamos apenas 154 entidades, por razões de interferência política, religiosa e corrupção. Mais do que tudo isso, o Programa do Leite: 1°) permitiu ao Governo melhorar o preço do leite, estimulando a pecuária leiteira; 2°) eliminou o subsídio de 30% à pecuária leiteira, que só beneficia os grandes produtores e, indiretamente, as classes privilegiadas, já que apenas 25% do leite é tomado in natura e o restante é transformado em doces, queijos, iogurtes e cremes para as classes mais favorecidas; 3°) o subsídio à pecuária

No final da longa defesa, Teixeira lançou o bordão "juntos a gente dá jeito" e fez um convite aos leitores: "Ninguém tem o direito de cruzar os braços ou silenciar. Lance-se nessa luta. Forme conosco o Movimento Comunitário Brasileiro".

A "Lista da Fisiologia"

No início de fevereiro de 1988, uma semana após esses "esclarecimentos", o meio político e a opinião pública nacionais foram abalados com a publicação, pela imprensa, da "lista da fisiologia", que correspondia à íntegra de um documento da Seplan", obtido pelo jornalista Gilberto Dimenstein.

Tratava-se da relação completa dos recursos liberados pela Seplan-PR para os governos estaduais em 1987, especificando o político que pediu a verba, o beneficiário (governadores e prefeitos), a unidade da Federação a que pertencia esse beneficiário, a finalidade da verba e seu valor.

Revelou-se que, sob o manto do discurso técnico do planejamento da presidência da República, escondia-se um formidável esquema de utilização das ações de governo como moeda de troca política e eleitoral comandada pela cúpula do governo com a participação direta do presidente da República.

Dada sua extrema permeabilidade ao uso fisiológico e clientelista, a ação comunitária mostrou-se funcional, sobretudo no convencimento dos parlamentares nas votações de matérias de interesse da coalizão governista no Congresso Constituinte, com destaque para o mandato de cinco anos, tão almejado por Sarney (Melo, 1993: 129). Esse ponto foi explorado pela mídia e dissecado pelo jornalista em sua investigação jornalística, posteriormente publicada em livro (Dimenstein, 1988).

Esse real objetivo explicava a meteórica ascensão do deputado Aníbal Teixeira, de desconhecido assessor de Tancredo Neves durante a campanha

---

do leite ficaria hoje 3 vezes mais caro que o Programa do Leite; 4°) com a execução do Programa, deixamos de gastar 100 milhões de dólares com a importação de leite. Mas algumas pessoas, contrariadas em seus interesses, não se conformam e é freqüente que autoridades desinformadas insistam em acabar com o Programa ou partir para a compra direta do leite pelo Governo. Grandes compras, grandes negócios dizia Tancredo Neves. Há uma orquestração contra o Programa. E esta vem da burocracia, que não concorda que a comunidade faça tudo com apenas o dispêndio de 35% de administração. Há ainda os que querem as grandes compras" (Aníbal Teixeira, Pondo os pingos nos "is". *Folha de S.Paulo*, 27/1/1988).

[103] "O Brasil tem um déficit de sete milhões de habitações. O aluguel pesa em mais de 50% nas despesas do trabalhador. A causa da inflação e, entre outras, o aluguel. O caminho foi enfrentar o problema pela via comunitária. O Presidente Sarney deu o apoio. Agora estamos implantando 500 mil casas em 150 dias, 422 mil há em construção. Tudo por 1/5 do preço atual. O BNH, em 20 anos, não fez mais do que isto para a população de baixa renda. E nós estamos fazendo, em 150 dias, 500 mil . Isto representa Cz$ 75 bilhões em economia. A sede do BNH sim, é boa, cara e ao gosto dos 'técnicos' da Velha República. Pois bem, esta sede, que o Presidente Sarney mandou vender, custou o preço de 200 mil casas, que teriam, na época, resolvido o problema da população favelada do Rio de Janeiro" (Idem).

pelas eleições diretas, para ministro de Planejamento, após uma rápida passagem como secretário especial de Ação Comunitária.

A inusitada nomeação de Teixeira foi um dos fatores que chamou a atenção do jornalista, no início de sua investigação jornalística.[104] Descobriu que na campanha eleitoral para a sucessão do presidente Figueiredo, o então deputado Aníbal Teixeira assessorava Tancredo Neves. Tendo como fonte o próprio Tancredo, sua principal função era registrar em seu computador pessoal os compromissos políticos assumidos por Tancredo, em troca do apoio no colégio eleitoral. Com a doença de Tancredo:

"Aníbal agarrou os disquetes: – Eu era a memória viva do Dr. Tancredo – disse à época". Nessa condição de "memória viva", Aníbal "começou a freqüentar o 3° andar do Palácio do Planalto, onde um perplexo Sarney via-se cercado de cobranças. Não raro pessoas diferentes se julgaram com o direito ao mesmo cargo. Foi, então, recebido como uma espécie de salvador: ele que já reivindicara ao presidente eleito um cargo no Executivo. Na esteira do disquete, o agradecido Sarney deu-lhe a Seac, de onde Aníbal vislumbrou o governo de Minas. Daquele privilegiado posto de observação, ele exibiu extraordinária capacidade de se aproximar das pessoas certas na hora certa" (Dimenstein 1988: 28-29).

Com o espectro da ameaça da redução do mandato presidencial pairando no Congresso Constituinte, Aníbal era a pessoa adequada para operar o mercado de trocas políticas por verbas, a partir do posto privilegiado no ministério do Planejamento. Este contexto explicaria, segundo o jornalista, o fato de Sarney ter ejetado Aníbal, da Seac para a Seplan-PR

Entretanto, o uso do computador, que consolidou o prestígio de Aníbal junto a Tancredo e o projetou para a Seplan foi também sua "fonte de desgraça". O jornalista teve acesso a um documento preparado no ministério do Planejamento e coletado pelo Serviço Nacional de Informações (SNI). No início de fevereiro de 1988, o documento foi publicado pela *Folha de S.Paulo*. Inicialmente, o jornalista encontrou dificuldades para decifrá-lo, com mais de 300 páginas, repletas de

---

[104] Em suas palavras: "O ponto inicial do livro" ocorreu em março de 1987, "quando o presidente José Sarney nomeou para a chefia do ministério do Planejamento, cargo rigorosamente técnico, um político sem expressão, candidato ao governo de Minas Gerais, hábil na troca de favores políticos..." (...)."Não podia imaginar, porém, servisse como uma espécie de lente de aumento, capaz de detectar a sólida rede de tráfico de influências que cerca Brasília". (...) "Aníbal não era exatamente o perfil de um ministro rigoroso com seus colegas, inimigo dos vazamentos de despesas, um policial do orçamento. Ele era a própria despesa, envolvido na defesa do mandato de cinco anos e de sua própria candidatura. Era inevitável que dali surgissem, em pouco tempo, casos jornalísticos tragicamente saborosos. Não demoraria para se notar que o ex-ministro executava sua tarefa com o mesmo rigor de uma raposa guindada à condição de protetora do galinheiro. A Seplan foi engordada com programas movidos com dinheiro gratuito, conhecidos como 'fundo perdido' e com a Seac (...) a palavra Planejamento em breve seria uma espécie de cômica provocação. Parlamentares corriam à Seplan em busca de dinheiro para suas bases; iam sem projeto, apenas com o pedido e, na maioria das vezes, com a garantia de que achavam o mandato presidencial de cinco anos ideal para o país. Os pedidos não eram submetidos a exame técnico. O critério era a importância de quem pedia, se amigo ou inimigo. O processo chegava a tal ponto que o presidente Sarney assinava liberação de verbas sem fundos, sem cobertura orçamentária" (Gilberto Dimenstein, 1988:7-8).

siglas, números, abreviações e nomes de políticos padrinhos de recursos a fundo perdido para entidades beneficentes, prefeituras e governos estaduais. Para decifrar o material, o jornalista comparou a "lista da fisiologia" com a lista dos 305 deputados e senadores que assinaram a "Emenda Matheus Iensen", que propunha um mandato de cinco anos para Sarney. Rapidamente, percebeu que a correspondência entre a lista e esse objetivo político.[105]

O então senador Severo Gomes, em artigo publicado na imprensa, também relacionou o elo com o fisiologismo ligado à base política do governo e, sobretudo, a campanha pelo mandato de cinco anos para Sarney.[106]

A repercussão da reportagem – e das cinco páginas com todos os nomes de padrinhos e beneficiados – foi extraordinária. A matéria explicitou, de forma inédita um mapa detalhado da fisiologia no Governo José Sarney.

Em suma, a dissecação desse mecanismo desmascarou o fortíssimo elo existente entre o "paradigma da ação comunitária" e o clientelismo em favor da base governista. A ação comunitária servia de moeda de troca pela aprovação, no Congresso Nacional, de medidas favoráveis ao governo, sobretudo na Assembléia Nacional Constituinte e, em especial, na questão do mandato de cinco anos perseguido, com sucesso, por Sarney. Este elo não se restringia apenas ao Programa do Leite, mas ao conjunto das ações e "Projetos Prioritários" previstos no "Mutirão Contra a Pobreza" que a Seac passou a implementar a partir de 1987.

Além do fisiologismo na distribuição das verbas, as investigações realizadas pela CPI e pela Polícia Federal desnudaram um forte "esquema" de intermediação, envolvendo escritórios especializados, funcionários públicos, assessores diretos e parentes do ex-ministro Aníbal Teixeira lotados na Seplan. Estimativas da Polícia Federal indicaram que cerca de 600 escritórios de consultoria atuavam na órbita da Seplan-PR.

A "CPI da corrupção" considerou Aníbal Teixeira um "executor de ordens que, por interesses políticos pessoais, exorbitou em sua função". Os parlamentares consideravam que o principal responsável pelo esquema de

---

[105] "Espalhados pelo PMDB, PTB, PDS, PFL e PDT, 142 constituintes foram agraciados com recursos dos vários programas. Uma amostra significativa: o Congresso Constituinte é composto de 559 parlamentares. Dos 142, 79% assinaram a "Emenda Iensen" – portanto, favoráveis ao presidente Sarney. Sobre os demais, havia divisão: alguns eram a favor dos cinco anos, mas não tinham assinado a emenda. Outros, a franca minoria, a favor dos quatro anos. Um deles era o senador Mário Covas, do PMDB paulista, tido como inimigo mortal do Palácio do Planalto. Ele, é certo, obtivera apenas um favor e nos primeiros meses de 1987" (Dimenstein, 1988:66).

[106] Em suas palavras:O "exame detido" da "lista" revela que "pelo menos 90% dos políticos atendidos têm sua origem no antigo PDS. São pessoas hoje vinculadas a outras legendas, mas que apresentam a origem comum da maioria dos integrantes da atual administração. Os membros antigos do PMDB conseguiram muito pouco ou quase nada, e a explicação para esse fato pode ser encontrada na duração do mandato presidencial. Se o prefeito cometer o equívoco de escolher um 'padrinho' favorável aos quatro anos, a ponte não sai" (Severo Gomes. História mal contada. *Folha de S.Paulo*, 7/2/1988).

intermediação de recursos montado na Seplan-PR era o presidente Sarney. Na visão dos senadores, os atos de Aníbal tinham amparo presidencial – ambos assinavam juntos as exposições de motivos para liberação dos recursos.

O Relatório Final da "CPI da corrupção" sugeriu o *impeachment* de Sarney. A base governista atuante na ANC em junho de 1988, alimentada pelo fisiologismo, não só impediu o *impeachment*, como aprovou, para o mesmo presidente, o mandato de cinco anos.

A "Marcha da Revolução"

A gravidade dos fatos narrados não arrefeceu o furor fisiológico de Sarney. Mesmo sem seu ideólogo-mor, o "paradigma da ação comunitária" continuou sendo a face primaz da política social empreendida diretamente pelo Executivo federal, até o final de sua gestão.

As providências adotadas pelo governo foram apenas cosméticas. Após a demissão de Aníbal Teixeira, Sarney transferiu a Seac, da Seplan-PR para o Gabinete Civil da Presidência da República.[107] Posteriormente, em setembro de 1988, a Seac foi transferida para o ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). Em janeiro de 1989, o MBES foi extinto e a Seac foi absorvida pelo ministério do Interior (Minter). Nessa transição, saiu-se fortalecida, ao consolidar sua atuação na área habitacional, em paralelismo com a CEF. Desde então, passou a denominar-se Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (Sehac). Entre 1988 e 1989, com menos alarde, a marcha da "revolução" continuou a todo vapor (Consultar Ministério do Interior, 1989) .

Em suma, como mencionei, esta tese vem tratando das tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira no período em análise. Um desses movimentos – analisado na segunda parte – aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado Social em nosso país.

O outro movimento aponta no sentido contrário, o rumo da desestruturação da daquelas bases institucionais e financeiras. As primeiras contramarchas, objeto desta Terceira Parte da tese, são perceptíveis por uma série de reações às mudanças, impelidas, especialmente, pela ala conservadora do pacto político da transição representada pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Essa resistência ganhou vigor a partir de 1987, quando ocorreu a fragmentação da "Aliança Democrática" e, nesse contexto, os setores progressistas do referido pacto perderam espaço na condução do processo político e as forças que haviam servido de base de apoio político do regime militar voltaram ao centro do poder.

---

[107] Decreto n. 95.688, de 29/1/1988.

As primeiras contramarchas reativas às mudanças ocorreram em duas frentes distintas. A primeira, tratada no presente capítulo, manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal. De um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986. De outro lado, o Executivo federal reforçou o aparato burocrático 'dedicado' ao clientelismo.

A segunda frente dessas contramarchas, objeto do capítulo seguinte, manifestou-se pelas contramarchas que visavam a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. É o que pretendo detalhar a seguir.

CAPÍTULO II – CONTRAMARCHAS NOS DIREITOS SOCIAIS

No capítulo anterior, chamei a atenção para o fato de que as *primeiras contramarchas,* reativas às mudanças, que apontavam o rumo da construção de um efetivo Estado Social, manifestaram-se por transformações na condução da política social, que era feita diretamente pelo Executivo federal. De um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista progressista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986. De outro lado, o Executivo federal reforçou o aparato burocrático 'dedicado' ao clientelismo.

Neste capítulo, argumentarei que a segunda frente em que se evidenciaram essas contramarchas foram os movimentos e manobras que visavam a impedir, retardar ou desfigurar o Estado Social formalmente esboçado pela Constituição de 1988. Essa segunda frente, que foi deflagrada no crepúsculo do governo Sarney, refletia bem claramente o modo de agir da velha base política da ditadura, ainda bem ativo.

De início, o objetivo era colocar obstáculos à tramitação do projeto reformista progressista na ANC. Todavia, com a vitória obtida pelos setores comprometidos com esse projeto no processo constituinte, a estratégia dos setores retrógrados, capitaneados pela presidência da República, passou a apoiar-se na difusão da tese falaciosa e alarmista de que o país seria "ingovernável" com a nova Constituição.

Tendo esse cenário como pano de fundo, diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar.

Dentre as manobras encenadas com esse propósito, destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na ANC (1987-1988); o chamado "desmonte orçamentário e burocrático", implementado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levada a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1989).

Essa última manobra embaraçou a regulamentação da legislação constitucional complementar referente aos seguintes segmentos da área social: Seguridade Social; Orçamento da Seguridade Social; Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social; Regulamentação do Seguro-desemprego; Lei Orgânica da Saúde; Lei Orgânica da Assistência Social; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e Leis referentes às Relações Trabalhistas e Sindicais.

Essa segunda frente de contramarchas pode ser percebida na análise de três movimentos principais, a saber:

— a oposição na Assembléia Nacional Constituinte;

— a desorganização orçamentária e burocrática; e

— as distorções, na regulamentação constitucional complementar.

A seguir, analisam-se esses movimentos.

1 – OPOSIÇÃO NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

As primeiras manobras visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais deram-se na Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Nesse fórum, houve sistemática oposição à tramitação da agenda reformista.

Uma das faces conhecidas desse processo foi a formação de um bloco suprapartidário de parlamentares no Congresso Nacional envolvendo os segmentos mais conservadores dos diversos partidos, autodenominado "Centro Democrático". Orquestrado pela cúpula do governo, esse chamado "Centrão" foi fruto do descontentamento das forças retrógradas quanto aos rumos do processo constituinte.

Essa reação ganhou vigor em novembro de 1987, quando foi concluída a etapa de trabalho da Comissão de Sistematização. O texto aprovado era tido pela direita como "estatizante" e "avançado" nas conquistas sociais e trabalhistas. O movimento golpista foi deflagrado antes de que tivesse início a fase final dos trabalhos da ANC, que consagraria a essência desse texto aprovado. O objetivo da manobra era alterar as regras regimentais aprovadas no início dos trabalhos da ANC, oito meses antes.

Contando com maioria absoluta de votos, o "Centrão" apresentou em plenário um "Projeto de Resolução" que alterava o Regimento Interno do Congresso Constituinte. Com isso, tornava possível a apresentação de emendas substitutivas, aditivas e supressivas a todo o projeto elaborado na Comissão de Sistematização, e possibilitava que se alterassem integralmente títulos, capítulos, seções e parágrafos do anteprojeto de Constituição, até aquele momento democraticamente construído.

A justificativa explicitada no texto do "Projeto de Resolução" era a "necessidade de garantir à Assembléia Nacional Constituinte os meios de divulgar seus trabalhos e de oferecer à Nação um texto constitucional que atenda aos interesses do país, segundo o critério da maioria absoluta dos representantes do povo". Conseguindo as assinaturas necessárias, o "Projeto de Resolução" foi aprovado.

Essa manobra vitoriosa pôs em risco os avanços obtidos até aquele momento. Circulava na sociedade a suspeita de que o objetivo dessa manobra era

desestabilizar o processo constituinte, mediante a mudança do Regimento, facilitar o andamento de uma estratégia do Palácio do Planalto, que apresentaria um novo projeto completo de Constituição, para substituir o texto aprovado na Comissão de Sistematização.[1] Dessa forma, após a formação do "Centro Democrático", intensificou-se o poder de fogo da direita, base governista no Congresso Nacional. De fato, a partir de novembro de 1987, a correlação de forças na ANC ficara desfavorável para as forças reformistas. Essa atitude golpista impôs inúmeras dificuldades para a tramitação do projeto reformista na ANC, bombardeado em diversos flancos.

A segunda manobra que exemplifica essa contramarcha foi conduzida pessoalmente pelo presidente da República. Menos estudada, até agora, na literatura especializada, mas também emblemática, essa manobra foi uma nova e desesperada tentativa para impedir a consumação das conquistas constitucionais.

No final de julho de 1988, quando teria início a votação da última fase dos trabalhos da ANC, durante a qual só se admitiam emendas de caráter supressivo ou levemente corretivo, o presidente Sarney, em uma derradeira tentativa para modificar os rumos do processo constituinte, fez um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão, no qual trabalhou para "alertar o povo e os constituintes" para "os perigos" que algumas das decisões contidas no texto já aprovado representavam para o futuro do país. A principal tese então defendida pelo presidente da República era que o país tornar-se-ia "ingovernável" caso se mantivesse o texto aprovado em primeiro turno.

Na semana anterior ao pronunciamento, o presidente reunira no Palácio do Planalto dez ministros e cinco líderes do governo no Congresso para avaliar os impactos, nas finanças públicas, das despesas embutidas no texto constitucional. Munida de números, a cúpula do governo investiu duramente contra a Constituinte. Os cálculos mais alarmistas davam conta de que os benefícios da previdência social e demais despesas criadas pela Constituinte fariam o déficit público dobrar. Nesse contexto, o líder do PFL, deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo.[2]

Para a cúpula governista, os novos direitos sociais, especialmente os previdenciários, eram os principais inimigos da governabilidade. Outra ameaça era a Reforma Tributária, que ampliaria a transferência de recursos da União para estados e municípios.

---

[1] O então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Márcio Thomaz Bastos, por exemplo, denunciou o expediente como "golpista". Para ele, em matéria da imprensa, "os setores conservadores comprometidos com o movimento de 1964 estão querendo desestabilizar o processo constitucional" (Centrão consegue 317 assinaturas para mudar o regimento. *Folha de S.Paulo,* 11/11/1987).

[2] Esse apelo golpista, não chegou a preocupar o deputado Ulysses Guimarães, que rebateu bem-humorado: "José Lourenço é a sogra implicante da nova Constituição. Quando se tira dinheiro de alguém, a pessoa grita, estrila, faz críticas furiosas" (Matemática confusa. *Veja*, 27/7/1988).

O argumento de que o custo financeiro dos novos direitos sociais seria insuportável era recorrente no discurso dos conservadores.[3] Por outro lado, setores comprometidos com o projeto reformista argumentavam no sentido contrário, defendendo as mudanças.[4] É neste contexto de polarização, que o presidente Sarney resolveu lançar seu alerta sobre os riscos que a nova constituição criaria para a governabilidade do país.

A primeira versão do pronunciamento de Sarney foi submetida a todos os ministros militares. Na oportunidade, o presidente foi alertado sobre o tom "excessivamente duro e contundente" daquela versão. Amenizada em revisões posteriores, a versão apresentada em cadeia nacional de rádio e televisão foi aclamada pela cúpula governista como "a expressão máxima da moderação".[5]

Por sua contundência e importância para a argumentação em curso, sintetizo a seguir os pontos centrais do referido pronunciamento.

A justificativa alegada para pronunciar-se, naquele momento, foi a preocupação com o "futuro do país". Sarney ressaltou que não estava pensando no seu mandato, mas "nos outros governos e no futuro do nosso país". Sua intenção era "transmitir aos constituintes a visão das dificuldades de quem governa" e a "visão de quem terá que executar e cumprir o texto constitucional". O presidente também alegou que não poderia ser "omisso" e passar para a história por ter sido negligente em alertar a sociedade acerca de "sonhos irrealizáveis".[6]

---

[3] Em maio de 1988, por exemplo, o ex-ministro do Planejamento, Delfim Netto, deputado constituinte pelo PDS, em entrevista à imprensa, alertava que: "Os fatos vão mostrar o quanto agimos irresponsavelmente, procurando distribuir benesses por todos os lados, no exercício do mais descarado paternalismo estatal, sem nos advertir que há uma conta a ser paga e que alguém terá de pagá-la". Referindo-se ao benefício ofertado ao deficiente físico, o ex-ministro do Planejamento extrapolou ao afirmar que: "Ele é capaz até de estimular a autoflagelação, sobretudo entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico" (Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22/5/1988).

[4] Essa visão era defendida, por exemplo, à época, pelo o senador Fernando Henrique Cardoso, então líder do PSDB. Em entrevista à imprensa, o senador afirmou que os benefícios aprovados representavam "o mínimo" e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois "o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio" (Governo poderá gastar até CZ$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1/7/1988).

[5] Antes do pronunciamento, o porta-voz do Planalto adiantou que "o presidente Sarney falará muito mais como quem faz uma ponderação, uma sugestão à Assembléia Constituinte, do que como alguém interessado em interferir". O ministro-chefe do Gabinete Civil, Ronaldo Costa Couto, acrescentou que "ele está agindo com moderador de um processo". Segundo a imprensa, assistiram à gravação do pronunciamento, além do porta-voz, os ministros do Gabinete Civil, Costa Couto; do SNI, Ivan Mendes; do Gabinete Militar, Bayma Dennis; e do Exército, Leônidas Pires Gonçalves (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*. 27/7/1988).

[6] Segundo Sarney: "Correspondo à minha obrigação de dizer ao povo, portanto, que nós não devemos esperar que aconteça um sonho irrealizável. Não desejo, amanhã, ser acusado de ter faltado com a palavra de alerta no momento oportuno. Nem que, por falta dela, venha a pesar sobre o governo o ônus da insatisfação de desejos e de aspirações inatingíveis".

Era a última oportunidade possível para tentar reverter os progressos do projeto reformista, dado que se iniciava a última fase da ANC.[7] A necessidade de "encontrar as fórmulas" para "corrigir o que precisa ser retirado do texto constitucional" justificava-se pelo "descontentamento" dos parlamentares. O presidente acreditava que a sua visão refletia o pensamento "de todos os Constituintes, pois eles apresentaram 1.800 emendas, o que mostra que não estão satisfeitos com a redação atual do projeto".

Neste contexto, a correção dos rumos era necessária porque a Constituição não poderia ser "uma fonte de contestação" ou "um instrumento que possa servir para dividir e não para somar". Ao contrário, deveria ser um "instrumento consensual", um "ponto de união", um "instrumento de mobilização e de unidade do país".[8]

A tese central defendida pelo presidente da República era que o texto aprovado até aquele momento conduziria o país para a "ingovernabilidade". A construção do espectro do desgoverno partia de "algumas perplexidades", a saber:

> "Primeiro, há o receio de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversas à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. Segundo, que outros dispositivos possam transformar o Brasil, um país novo, que precisa de trabalho, em uma máquina emperrada e em retrocesso E que o povo, em vez de enriquecer, venha a empobrecer: e possa regredir, em vez de progredir. Em suma: os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável. E isso não pode acontecer".

Para evitar essas supostas catástrofes, que transformariam o Brasil numa "subpotência", era urgente modificar radicalmente o texto na última fase da ANC que estava sendo iniciada, sustentava o presidente da República.[9] Caso contrário, a "ingovernabilidade" atingiria não apenas os "postos de interesse da administração". Ao contrário, o Brasil também corria o "risco de tornar-se

---

[7] Essa chance derradeira foi assinalada pelo presidente nos seguintes termos: "Mais uma vez venho dividir responsabilidades com a nação. Venho falar sobre a futura Constituição do Brasil. É este o momento exato, porque hoje se iniciou o processo de votação do segundo turno. O projeto está, agora, liberto das pressões e das circunstâncias. Pode ser repensado e pode ser aprimorado. A segunda votação, portanto, não é uma votação homologatória. É para rever, melhorar. E meu desejo é que esse trabalho seja concluído o mais rapidamente possível".

[8] O presidente insiste nesse ponto ao afirmar que: "A Constituição deve servir ao Brasil, a 140 milhões de brasileiros de todas as latitudes. Na diversidade de seus modos de ser, na pluralidade de seu pensamento político, que se completam na unidade das suas aspirações de bem-estar. A Constituição não é de um Partido. Não pode ser uma facção. Nem pode representar a vitória de uns sobre outros. A Constituição tem que expressar um sentimento nacional para que ela seja duradoura, para que ela seja um instrumento da unidade de todos nós. A Constituição é para todos".

[9] Em suas palavras: "Sem revisão profunda, o Brasil que resultaria do projeto, como ele se encontra, seria uma subpotência incapaz de representar-se e defender-se. O país do que poderia ter sido e que não foi. Eternamente promissor, mas sem presente e, portanto, sem futuro. Mas não é esse o Brasil desejado pela Constituinte".

ingovernável nas empresas, nas relações de trabalho, nas famílias e na sociedade", afirmou Sarney. Aprofundando o argumento, o presidente listou um conjunto de pontos que, se mantidos, conduziriam ao desgoverno: o direito de greve; o uso de recursos do PIS-Pasep para financiar o seguro-desemprego; a estabilidade do serviço público; a inatividade do servidor público; a revogação dos decretos-leis não apreciados pelo Congresso Nacional; a anistia ao micro e pequeno empresário; e a anistia fiscal.

Entretanto, para o presidente, os verdadeiros inimigos da governabilidade eram os capítulos referentes à Reforma Tributária e à seguridade social.

No primeiro caso, Sarney advertiu que, caso os dispositivos aprovados até aquela etapa fossem mantidos, a futura Constituição agravaria o quadro crítico das finanças públicas federais, "ao determinar uma perda de receita próxima de 20% já em 1989". Os impactos diretos e imediatos dessa redução sobre o Orçamento Geral da União atingiriam cerca de US$ 12,6 bilhões. Esse montante "representa o dobro do que sobra à União na arrecadação do IPI e do Imposto de Renda, ou duas vezes os programas federais, estaduais e municipais de saúde. Ou 32 anos de programa de distribuição gratuita do leite. Ou, por fim, o dobro do déficit orçamentário da União este ano", preveniu o presidente.

No caso da seguridade social, a crítica ao texto da ANC também foi contundente. Sarney argumentou que os novos direitos com a previdência social implicariam gastos adicionais de US$ 15,6 bilhões de dólares. Apenas em 1989, a entrada em vigor dos novos benefícios geraria déficit da ordem US$ 3,5 bilhões. O presidente ressaltou que esse montante não incluía o impacto financeiro de uma série de outros benefícios, que ainda não teria sido possível quantificar.

Após discorrer sobre esses ditos 'impactos financeiros' nas contas da seguridade social, Sarney retomou a visão da catástrofe e do desgoverno. Reafirmou que era "seu dever" pedir a atenção dos Constituintes para tais considerações. Repetiu que estava pensando no país e, sobretudo, "nas dificuldades dos governos futuros que não terão condição nenhuma de conduzir esta grande Nação, como nós desejamos que ela seja conduzida". Como presidente, alertou Sarney, "tenho que enxergar além de meu mandato e tenho que evitar, na trajetória, que se instalem caminhos inviáveis, inconvenientes ao interesse nacional" dada a "explosão brutal de gastos públicos" que seria inevitável:

"Refiro-me, particularmente, à brutal explosão de gastos públicos decorrentes de benefícios desejáveis, que todos nós desejaríamos atender, mas que infelizmente não temos como atender. Como pagar contas astronômicas sem asfixiar os contribuintes, sem inviabilizar nosso crescimento, sem suprimir empregos, sem conviver com uma superinflação? O Governo tem três pensões de recursos: as emissões, os impostos e os títulos que lança pedindo dinheiro emprestado do público. São estas as três fontes. E nestas três fontes nós não fazemos milagres, porque elas são limitadas.(...) As conseqüências que identificamos desembocam inexoravelmente

no arrocho do contribuinte, no desemprego, na escalada do déficit público, na hiperinflação, na inviabilidade dos programas sociais, no descrédito no exterior, no estrangulamento dos investimentos internos e externos, na recessão econômica e na permanente instabilidade política e institucional. E representa mais ainda, o que é mais grave, uma grande frustração nacional daqueles que pensaram que receberiam benefícios e que não vão receber, porque o Estado não terá condições de atendê-los.(...) O país sabe que nós não dispomos de recursos suficientes para atender a todas as necessidades e finalidades do Estado".

Em seguida, o presidente voltou à carga, no mesmo tom exasperado, e lançou a seguinte pergunta aos telespectadores atônitos: "Quanto aumentaria a despesa pública se fosse promulgado, tal como está, o atual projeto de Constituição? Esta é uma pergunta que eu faço a todos os brasileiros e a todas as brasileiras". E ele próprio emendou, respondendo a si mesmo, de forma aterrorizadora: "Sinceramente, tenho que responder que o valor é incalculável." E prosseguiu com outra pergunta de tirar o fôlego: "E quem pagaria esta conta?" Novamente respondeu a si mesmo e, com certeza, provocou insônia nos seus "brasileiros e brasileiras":

"O povo. Somente o povo. Pois é a sociedade, direta ou indiretamente, a única fonte de recursos públicos. Além de novos tributos necessários para cobrir as despesas que estão sendo criadas, nós teríamos que sobrecarregar as famílias e as empresas com outras medidas fiscais. Não combato os benefícios consagrados no projeto. Ao contrário, vejo, e vejo com grande satisfação, os avanços sociais, os direitos sociais tão necessários num país que ainda tem uma economia de baixos salários e que precisa cada vez mais progredir para dar ao trabalhador condições de vida digna. O essencial é saber encontrar recursos para efetivar os investimentos, através do trabalho, porque o progresso começa dentro de cada um de nós e é o fruto do trabalho. O Estado não cria recursos. Ele apenas os administra. Mas se sufocarmos os trabalhadores e a classe média, e se impedirmos as empresas de ter lucros, quem sobrará para pagar impostos? A classe média, vítima de impostos confiscatórios dos salários, pouco poderá comprar além dos suprimentos das necessidades básicas. Por isso, eu reafirmo: a Constituição não pode ser a chave de inspiração para 30 milhões de brasileiros que vivem da pobreza absoluta. Muitas categorias podem julgar-se aquinhoadas na Constituição, mas no fim não terão condições de receber o que lhes prometeram. O Brasil precisa, mais do que nunca, de recursos para ajudar os que nada têm. Os que não têm nem emprego. Os que não têm aposentadoria. Como nós podemos retirar merenda, alimentação remédios dos mais pobres? Tenho absoluta certeza que não é esse o objetivo dos Constituintes. Por isso eu me dispus a esclarecer as conseqüências de muitos artigos que agora podem ser modificados".

O discurso de Sarney teve intensa repercussão e provocou críticas e aplausos, de progressistas e conservadores, que apareceram em intermináveis editoriais, artigos e entrevistas divulgadas pela imprensa.[10]

[10] Dentre as manifestações críticas, destacou-se a intervenção do deputado federal José Serra (PSDB-SP), para quem o pronunciamento carecia de "legitimidade e credibilidade". Primeiro, pelo momento derradeiro em que foram feitas, na hora da "prorrogação do jogo" da Constituinte. Serra lembrou que os dispositivos que o

Entretanto, nada se comparou à memorável defesa dos trabalhos da ANC feita por seu presidente, o deputado Ulysses Guimarães, rebatendo de forma categórica as ameaças que Sarney fizera na noite anterior. A Constituição será a "guardiã da governabilidade", sentenciou Ulysses. É nesse discurso e contexto que Ulysses intitulou a Carta de 1988 como a "Constituição cidadã".[11]

A resposta do Deputado Ulysses Guimarães tem também enorme importância para o argumento que aqui construo e desenvolvo. Comentam-se a seguir trechos dessa resposta.

Ulysses iniciou seu pronunciamento indicando que nos 18 meses de trabalho da ANC as portas do Congresso Nacional estiveram abertas para que as diversas forças políticas da sociedade apresentassem, democraticamente, seus pontos de vista e interferissem na lavratura do texto constitucional.[12]

Em seguida, Ulysses Guimarães ressaltou que o projeto submetido ao 2º turno era longo, contemplando 321 artigos "versando matéria complexa e tantas vezes controvertida". Dessa forma, "inevitavelmente abriga imperfeições, previamente previstas com a instituição, de um 2º turno revisionista e pelo número de emendas e destaques apresentados. Existem, reconheço, vamos corrigi-las".

Entretanto, advertiu que, mesmo com as inevitáveis imperfeições, "temos muito mais do que nos orgulhar do que nos arrependermos da Constituição que escrevemos". O presidente da ANC enalteceu o texto constitucional pela "sua coragem em inovar, a começar pela arquitetura original de sua confecção,

---

Executivo considerava inconvenientes estavam presentes desde o início da ANC, não tendo faltado tempo nem possibilidades para proporem-se "mudanças construtivas", nesse longo período. Essa mudança não ocorreu porque faltou "competência" ao governo, afirmou Serra. Segundo porque, na verdade, uma das principais causas dos problemas de despesas que o governo apontava havia sido a atuação do próprio governo na Constituinte. Dada a sua "obsessão cega" pelo mandato de cinco anos, "o governo sempre evitou atuar de forma definida, responsável e prática nas questões sobre finanças públicas". Nesse empenho, continuou o deputado Serra, "acabou forjando a coalizão de um setor da Constituinte cuja taxa de populismo e visão clientelística do processo político é bem mais elevada do que a da média do plenário". Em síntese, o objetivo do governo era "desprestigiar a Constituinte aos olhos da opinião pública, procurando transferir-lhe a 'culpa' pelo desastroso quadro político e econômico atual. Quadro, diga-se de passagem, cuja moldura e conteúdo, encontra no Poder Executivo o principal fator responsável" (José Serra. Transferência de culpa. *Folha de S.Paulo*, 26/7/1988).

[11] Ulysses Guimarães (Discurso). "Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo". *Folha de S.Paulo*, 28/7/1989.

[12] De acordo com Ulysses: "Quando iniciamos a votação do 2º turno do projeto da futura Constituição, testemunho o trabalho competente e responsável dos constituintes nas subcomissões, comissões temáticas, comissão de sistematização e no plenário. 39.000 emendas estudadas e apresentadas documentam esse extraordinário esforço e o empenho posto pelos constituintes em contribuir conscienciosamente para a qualidade do texto. Foi longa a travessia de dezoito meses. Cerca de 5.400.000 pessoas livremente ingressaram no edifício do Congresso Nacional". [E finalizou de forma contundente:] "Quem leva, sem discriminação, contribuição ou crítica a fazer, puderam ou podem, tempestivamente fazê-lo. As portas estavam e continuam abertas: é só transpô-las".

rompendo padrões valetudinários e enfrentando a rotina e o *status quo*". Em seguida arrematou com contundência:

"Não ouvimos o 'establishment', encarnado no Velho do Restelo, conclamando, na praia da partida, Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral e Camões para permanecerem em casa, saboreando bacalhau e caldo verde, ao invés da aventura das Índias, no Brasil e dos Lusíadas, e amaldiçoando o primeiro que no mundo, "Nas ondas vela pôs em seco lenho". Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo".

Ulysses reportou-se a um conjunto de aspectos "inaugurais" do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Destacou, em primeiro lugar, a soberania popular, ampliada pela Constituição.[13] Em segundo lugar, enalteceu o restabelecimento da Federação propiciada pela Reforma Tributária, um dos focos da crítica de Sarney.[14] Em terceiro lugar, sublinhou o progresso que representava a seguridade social, outro foco central do "desgoverno" exaltado por Sarney.[15] Em seguida, Ulysses concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do 'desgoverno', decantada pela cúpula governista:

"Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida, são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo. A boca dos constituintes de 1987-1988 soprou o hálito oxigenado da governabilidade pela transferência e distribuição de recursos viáveis para os munícipes, os securitários, o ensino, os

---

[13] Esse ponto foi assinalado pelo presidente da ANC nos seguintes termos: "A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos, os cidadãos apresentarão propostas de lei, portanto terão a iniciativa congressual, e também os cidadãos poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, portanto, propõem e vetam. Poucas constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será, assim, uma República representativa e participava. Teremos a convivência e a fiscalização de mandatos e mandatários a serviço da sociedade".

[14] O avanço decorrente do restabelecimento da Federação foi decantado da seguinte forma: "Após quase 500 anos, o projeto redime a geografia do Brasil. Nossa geografia é violentada pela concentração nacional de rendas e de competência, nossa geografia é regional e local, com municípios maiores do que muitos países. As urnas dão votos para os governadores e prefeitos administrarem, mas só a autêntica federação dá o dinheiro para que tais governos dêem respostas às necessidades localizadas. Federação é governo junto com o homem, não o homem correndo atrás do governo estadual ou de Brasília, freqüentemente longínquo e indiferente. Esta alforria, do homem e de seus governantes, foi decretada pela transferência de 47% dos recursos da União para os estados e municípios, 21,05% aqueles e 22,05% para estes. Se não tivéssemos feito mais nada, só com isso teremos feito muito. Cooperações para reversão da instável e injusta pirâmide social brasileira de 130 milhões de brasileiros carentes na base projetada para o ar e apoiada em seu vértice em Brasília, onde estão os recursos".

[15] Ulysses Guimarães referiu-se à conquista da seguridade social com as seguintes palavras: "Com os hodiernos conceitos de seguridade, estamos entre os sete países que a adotam, instituindo a universalidade dos beneficiários, mesmo aos que comprovadamente não possam contribuir. Como governar é encurtar distâncias, diminuir-se pela equivalência a separação entre o trabalhador rural, com oito benefícios, e o urbano, com 32. Quanto aos onze milhões de aposentados, foi-lhes garantido o valor real dos proventos através do tempo, para que não sejam destroçados pela inflação, como hoje ocorre, ocasionando a humilhação, o desespero e a morte".

aposentados. Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição de 1988! Viva a vida que ela vai defender e semear!"

O discurso de Sarney provocou a imediata demissão do ministro da Previdência e Assistência Social, Renato Archer.

Antes do pronunciamento, Archer havia encaminhado ao presidente da República e às lideranças políticas na Constituinte um documento no qual esclarecia que as decisões tomadas pelos parlamentares no capítulo da seguridade social não eram catastróficas como estava sendo colocado.

O documento demonstrava o equilíbrio financeiro do novo sistema, com base em cálculos e projeções elaborados por técnicos do MPAS. Segundo o ministro, a previdência seria capaz de suportar a elevação dos gastos com os benefícios, uma vez que, em contrapartida, a própria ANC havia assegurado fontes de financiamento compatíveis que formavam o Orçamento da Seguridade Social.[16]

Além disso, Archer informou que a Constituinte ainda iria votar duas emendas que eram do interesse do MPAS e que poderiam aliviar o impacto dos custos criados pela nova Carta. Uma delas, de autoria do senador Almir Gabriel (PMDB-PA), acabaria com a aposentadoria por tempo de serviço, mantendo apenas a por idade e por invalidez.[17]

Todavia, afirmou Archer, ignorando seus estudos, Sarney divulgou estimativas exageradas do déficit da previdência. Seu pedido de demissão decorreu, assim, do pronunciamento "equivocado" que o presidente José Sarney fez.[18] Segundo o ministro demissionário, o presidente Sarney somou as parcelas referentes ao déficit acumulado de três anos e deu o resultado como o verdadeiro impacto da nova Carta sobre a Previdência social. Os números que Sarney usou

---

[16] Cf. Previdência pode suportar a elevação dos custos, diz Archer. *Gazeta Mercantil*. 22/7/1988. A posição do ministro da Previdência, no entanto, foi prontamente contestada pelo líder do PFL, José Lourenço. "Renato Archer sairá do governo quando acabar de quebrar a Previdência e isso não vai demorar", afirmou o deputado. Para consolidar a previsão, o deputado revelou sua fonte: "Quem me disse que o buraco da previdência é de 1,8% do PIB foi o ministro João Batista de Abreu, que também é do PMDB" (Para Archer não há "risco de catástrofe". *O Estado de S.Paulo*, 22/7/1988).

[17] Cf.Previdência pode suportar a elevação dos custos, diz Archer. *Gazeta Mercantil*. 22/7/1988.

[18] Nas palavras de Renato Archer: "A visão do presidente das dificuldades que teria a previdência com a nova Constituição era diferente da minha. (...) Eu entendia que não haveria dificuldades, mesmo porque acompanhei a Constituinte caso a caso. Já o presidente não teve tempo para fazer este acompanhamento" (Archer acha "equivocado" discurso do presidente. *Gazeta Mercantil*. 29/7/1988).

foram extraídos do estudo enviado pelo próprio Archer ao Palácio do Planalto e às lideranças partidárias.[19]

2 – DESORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E ORÇAMENTÁRIA

A segunda manobra das forças conservadoras visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais começou a ser preparada simultaneamente à fase final da ANC e foi implementada imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988.

Em meados de 1988, a área econômica do governo deflagrou duas estratégias sucessivas e complementares. A primeira, conhecida como "operação desmonte", visava a ajustar as finanças públicas às mudanças do texto constitucional. Implementada na elaboração da proposta orçamentária para 1989, consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, especialmente, a área social.

A segunda, conhecida como "operação rescaldo", era complementar à anterior e visava a desativar estruturas burocráticas federais. Seu objetivo era reformar a administração federal extinguindo estruturas burocráticas. Essa estratégia foi implementada no bojo do "Plano Verão", última explicitada tentativa de estabilização econômica, em janeiro de 1989.

2.1 – A "OPERAÇÃO DESMONTE"

O texto Constitucional que estava sendo delineado, penalizaria duplamente as finanças do governo federal: a Reforma Tributária, que transferiria parcelas das receitas próprias da União para Estados e municípios; e alguns dos dispositivos implicariam aumento de encargos do governo federal, sendo que, na área social, um dos aumentos mais significativos dizia respeito aos novos direitos previdenciários. Essas restrições financeiras mobilizaram a área econômica do governo em torno de uma estratégia de ajustamento.

Essa adequação também era conseqüência dos compromissos assumidos pelo governo federal junto aos credores externos e com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no acordo de reestruturação da dívida externa, cujas negociações iniciaram-se em setembro de 1987 e foram concluídas no início de novembro do ano seguinte.[20]

---

[19] "Você não pode somar os números de 1988, 1989 e 1990 para obter um resultado", frisou o ex-ministro. "Foi um exemplo que oferecemos ao presidente que acabou gerando este equívoco" (Archer acha "equivocado" discurso do presidente. *Gazeta Mercantil*. 29/7/1988).

[20] Em meados de novembro de 1988, o então ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, em artigo publicado na imprensa, destacava a importância desse acordo, nos seguintes termos: "Os entendimentos concluídos com os bancos, o FMI e o Clube de Paris são fundamentais para essa nova etapa. O Brasil não poderia pleitear, como está fazendo, um aumento dos empréstimos dos organismos financeiros multilaterais, nem uma retomada dos financiamentos das agências de crédito à exportação (...), não fosse a normalização das relações

Esse acordo impunha um ajuste fiscal a ser iniciado já em 1989, quando o déficit público federal deveria ser inferior a 2% do PIB. Ele só foi concretizado depois de a área econômica ter encaminhado para o Congresso Nacional a proposta orçamentária para 1989, seguindo à risca os compromissos acertados. É evidente que esse ajuste contrapunha-se ao novo texto constitucional, em fase final de lapidação.

Com esse pano de fundo, serão reconstituídos, a seguir, alguns momentos do debate que foi travado em torno da elaboração da proposta orçamentária para 1989, que refletiram as tensões entre o acordo com o FMI e as decisões da ANC. Veremos que, no final, os compromissos com o FMI prevaleceram ante a Constituição da República recém- promulgada.

Em meados de 1988, a área econômica do governo instituiu grupos de trabalho com o objetivo de preparar estudos de readaptação orçamentária, tendo em vista a redução das receitas correntes líquidas da União (receita tributária *mais* contribuições *menos* transferências realizadas para estados e municípios) com a nova partilha de tributos entre União, estados e municípios, que estava em vias de ser consagrada na Constituinte. Alguns desses grupos avaliavam os impactos das mudanças constitucionais sobre o financiamento do gasto social.

Com base nesses estudos, a proposta orçamentária foi sendo orientada pela chamada "operação desmonte", que visava a promover uma "limpeza" de programas do governo federal. Esse ambicioso projeto de enxugamento da máquina estatal pretendia transferir para os estados e municípios uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União. Além disso, visava a fundir ministérios, eliminar órgãos, empresas e entidades estatais e rever incentivos fiscais e subsídios. [21]

Os estudos da Seplan teriam como objetivo "redesenhar o tamanho da máquina estatal" e "redefinir o papel do Estado". Como informa a nota técnica da Seplan, a intenção da equipe econômica era "aproveitar as dificuldades da hora presente para construir um novo papel para o Estado e uma nova agenda de intervenções públicas, que se orientem pela modernidade, eficiência e justiça". Nesse contexto, a "operação desmonte" seria um projeto maior do que a revisão

---

com a comunidade financeira internacional. Tampouco teria condições de buscar a redução do estoque da dívida ou do seu serviço. (...) O acordo elimina uma área de incertezas sobre a economia nacional, traz um alívio para o serviço da dívida e já antecipa algumas das características da nova etapa, que será a da redução da dívida. Para chegarmos lá, não precisamos de soluções miraculosas, muito menos de empreendimentos aventureiros. Precisamos, sim, restaurar a confiança da sociedade na economia do país e prosseguir com realismo, firmeza e determinação o caminho que foi iniciado com as negociações que acabamos de concluir" (Maílson da Nóbrega. Dívida externa, nova etapa. *Folha de S.Paulo*, 20/11/1988).

[21] Em agosto de 1988, foi divulgada nota técnica da Seplan-PR que afirmava, textualmente: "É indiscutível que a proposta de cortes traz implícita a sugestão de uma reforma administrativa, porquanto ministérios, órgãos e entidades públicas deverão ficar profundamente esvaziados" (Proposta para orçamento de 89 elimina déficit da União. *Gazeta Mercantil*. 5/8/1988).

de receitas e funções do orçamento da União, em decorrência das atribuições da nova Constituição.[22]

Nesse sentido, a primeira versão do Orçamento Geral da União (OGU) para 1989 foi encaminhada ao Congresso Nacional no final de agosto. Na oportunidade, o ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, ressaltou que a proposta redefinia "o novo perfil do federalismo". Segundo o ministro, "ao Estado caberão as funções de segurança nacional e externa, diplomacia, justiça e ciência e tecnologia". Segundo Abreu, "pretendemos, com esse novo orçamento, emitir a nova vocação do Estado, a partir de agora".

Essa justificativa foi utilizada para preservar os gastos dos ministérios militares e do Conselho de Segurança Nacional, bem como cortar os gastos sociais. Segundo Abreu, tais cortes decorriam da nova partilha de recursos entre União, estados e municípios, aprovada pela Constituinte, que resultaram na transferência das funções sociais para a alçada dos governos estaduais e municipais.[23]

A proposta de OGU para 1989 previa um déficit operacional do governo federal da ordem de 1,2% do PIB, acertado com o FMI. As primeiras projeções indicavam um déficit de 5,1% do PIB. A redução seria obtida mediante cortes nos orçamentos ministeriais, transferência de encargos a estados e municípios, elevação da carga tributária sobre as empresas e redução de subsídios. De acordo com o ministro do Planejamento, no último trimestre a Seplan e o ministério da Fazenda se empenhariam para cumprir a meta com o FMI, sobretudo cortando mais despesas.[24] Como o próprio ministro do Planejamento reconheceu, a drástica redução de despesas deixaria alguns ministérios "depenados", dispondo de recursos apenas para o pagamento de despesas de pessoal e outros custeios

Esse fato provocou a reação estéril de muitos ministros setoriais.[25] A revolta dos governadores também foi imediata, uma vez que grande parcela do ajuste imposto pela "operação desmonte" recaía sobre os governos estaduais.[26] O

---

[22] Cf. Proposta para o orçamento de 89 elimina o déficit da União. *Gazeta Mercantil*. 5/8/1988.

[23] Cf. Intenção foi definir a vocação do estado. *Gazeta Mercantil*. 1/9/1988.

[24] Segundo Abreu, "nesse esforço de buscar o equivalente a 1,25% do PIB de recursos, aumento de impostos, fora os já aprovados até ontem, será o nosso último recurso" (Intenção foi definir vocação do Estado. *Gazeta Mercantil*. 1/9/1988).

[25] Por exemplo, um dos mais afetados foi o ministro da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MDU), Prisco Vianna. O MDU havia feito uma proposta de Cz$ 121 bilhões, e a Seplan, na "operação desmonte", reduziu essa verba para Cz$ 8 bilhões. "Cortaram quase tudo", reclamou o ministro (Ministérios revêem projetos e começam a adaptar-se à "operação-desmonte". *Folha de S.Paulo*, 25/8/1988).

[26] No final de setembro, o governador Newton Cardoso, de Minas, publicou um artigo na imprensa denunciando a "operação desmonte". Cardoso procurava alertar a sociedade e, em particular, os Constituintes, que o esforço para tornar o Estado brasileiro mais democrático corria o risco de se perder devido a "uma manobra sutil", embutida na "operação desmonte", mas com efeito "devastador": "A proposta orçamentária para 1989 é o meio quase perfeito que a União encontrou para tornar sem qualquer efeito prático o avanço

principal foco da ira dos governadores era a rolagem da dívida externa dos estados e dos municípios com o aval da União. O OGU obrigava esses entes federativos a pagar, em 1989, 25% do estoque das dívidas externas refinanciadas através do Aviso MF-09/85, que totalizava cerca de US$ 3 bilhões. A maior parte dessas dívidas estaria na fase de carência e, ao entrar no período de pagamento, seriam diluídas em até sete anos.

Estabeleceu-se uma espécie de "cabo de guerra" entre a área econômica do governo federal, de um lado, e governadores e parlamentares, de outro.[27] Os governadores, por meio de suas bancadas, pressionavam os membros da Comissão Mista de Orçamento do Congresso.

O Executivo federal, para tentar anular o apoio dos parlamentares à posição dos governadores, enviou duas novas propostas orçamentárias ao Congresso Nacional, a primeira no dia 18/11 (substituindo a enviada em 29/8) e a segunda no final de novembro (substituindo a enviada no dia 18).

Posteriormente, o governo decidiu enviar uma terceira mensagem, por uma questão técnica: a mensagem anterior foi considerada pelo Senado como uma Emenda, o que permitiria aos parlamentares alterar receitas e despesas do OGU. A novidade da última proposta era a redução do déficit operacional do orçamento federal de 1,2% para 0,1% do PIB.

---

democrático que, através da Constituinte, pretendeu-se alcançar com a Reforma Tributária. A manobra é sutil, mas seu efeito é simples e devastador. A União continuará de tal forma poderosa e os estados e municípios tão sufocados financeiramente que o conhecido 'pires na mão' tornará a todos dóceis às vontades de Brasília. Partidos políticos, correntes de opinião, lideranças, nada disso terá a menor importância. A dependência financeira colocará, novamente, todos 'de joelhos' ante o poder central. É simples. A União está pretendendo transferir aos Estados e Municípios mais obrigações e menos recursos. Mais do que isso. Está obrigando os Estados a um esforço que, de modo geral, eles fizeram. E pretendo que os estados honrem compromissos em prazos que a própria União nunca aceitou cumprir, tendo chegado até mesmo à moratória no exterior". Por fim, advertiu: "Que não se manipule desta feita a opinião pública, associando-se a defesa dos legítimos interesses dos estados, por parte de seus administradores, com o já tradicional estereótipo dos 'vilões gastadores'. Já tem sido suficientemente injusta a enorme propaganda divulgada através da mídia nacional de que os estados e municípios estarão 'nadando' em dinheiro após implantada a Reforma Tributária, argumento esse que tem dado respaldo à 'operação desmonte' e à transferência aos estados e municípios, de forma unilateral de encargos até então custados pela União. De fato, a União não mais contará com certo volume de recursos e necessita reduzir seus gastos. Mas ninguém pode afirmar com absoluta segurança que os estados e municípios passarão simultaneamente, a contar com igual volume de receita" (Newton Cardoso. A face oculta do desmonte. *Folha de S.Paulo*, 25/9/1988).

[27] Nesta época, o governador Newton Cardoso procurou o deputado Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados, e entregou um documento sobre as conseqüências do ajuste sobre as finanças de Minas Gerais. "Isso não pode ficar e não vai ficar assim", respondeu Ulysses a Newton Cardoso, anunciando que iria levar o documento ao presidente da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, deputado Cid Carvalho (PMDB-MA). Na oportunidade Ulysses constatou que "o governo federal está criando uma situação de ingovernabilidade para os estados, porque eles não têm condições de fazer este desempenho". Além do mais, prosseguiu Ulysses, "foi criada uma regra para a União, que pode escalonar sua própria dívida externa, e outra para os governadores, que terão que pagá-la de uma só vez. O PMDB não pode admitir que isso aconteça", acrescentou (Ulysses apóia os governadores na campanha contra "operação desmonte" (Ricardo Amaral, *Folha de S.Paulo*, 19/9/1988).

O envio dessas propostas criou um impasse jurídico e um novo confronto, agora entre o Executivo e o Congresso. O Executivo entendia que os dois últimos projetos enviados substituíam o primeiro. Os parlamentares trataram as propostas posteriores como Emendas à inicial, e continuaram trabalhando sobre o primeiro texto.[28]

O jogo de braço foi vencido, num primeiro momento, pela Comissão Mista do Orçamento, cujo projeto não sofreu alteração ou questionamento na discussão em Plenário. No início de dezembro de 1988, o Congresso aprovou através de voto simbólico o OGU de 1989, em uma votação, "que durou apenas dois minutos". A aprovação do Orçamento por voto simbólico era artifício utilizado sempre que houvesse falta de parlamentares no Plenário (na ocasião, havia menos de 40 presentes).

Como represália, o presidente Sarney vetou mais de 20% dos gastos totais previstos no OGU aprovado pelo Congresso. Os vetos atingiram uma infinidade de programas e projetos, a maior parte dos ministérios sociais.

Com isso, prevaleceu o ajuste fiscal defendido pela área econômica e acertado com o FMI. O cumprimento desse acordo praticamente inviabilizaria a implementação dos novos dispositivos constitucionais, previstos para iniciarem-se em 1989. Assim, entre o FMI e a Constituição da República, a cúpula do governo preferiu o primeiro. Em assim sendo, além da não-implementação dos novos direitos sociais, o governo federal, de forma abrupta e não planejada, subitamente "lavou as mãos" quanto à sua responsabilidade financeira em uma série de programas que vinha gerindo de forma centralizada, há 20 anos, gerando um grave cenário de indefinições e descontinuidade.[29]

2.2 – A "OPERAÇÃO RESCALDO"

[28] "O presidente da Comissão Mista do Orçamento, deputado Cid Carvalho (PMDB-MA), afirmou à imprensa que o governo só poderia ter substituído a proposta inicial antes de 31/8, último dia para sua apresentação. O senador Humberto Lucena (PMDB-PB), presidente do Senado, levantou uma dificuldade adicional. Segundo ele, se o primeiro documento fosse substituído, seria preciso reabrir o prazo de 20 dias para apresentação de emendas dos parlamentares, o que inviabilizaria a votação final até o dia 15/12. Na comissão, alegava-se que esse era justamente o objetivo do governo: evitar que emendas alterassem a previsão de receita com o pagamento das dívidas dos estados. O consultor-geral da República, Saulo Ramos, advertiu que, caso não houvesse entendimento com os parlamentares, o governo enviaria um quarto projeto ao Congresso, não descartando, inclusive, a possibilidade de o governo ficar sem orçamento. "Na Argentina, o Alfonsin governa há três anos sem Orçamento", alfinetou" (Josias de Souza. Planalto negocia acordo, mas já se prepara para confronto no orçamento. *Folha de S.Paulo*, 3/12/1988).

[29] Como exemplo, observe-se que, em meados de 1989, o Programa Nacional de Controle das Doenças Endêmicas (malária, febre amarela, esquistossomose e mal de Chagas) estava praticamente paralisado, já que mais de 60% de sua dotação foi gasta só com o pagamento de pessoal. O orçamento destinado à distribuição de remédios da Central de Medicamentos, do ministério da Saúde (mantenedora das chamadas "farmácias básicas", que forneciam gratuitamente 44 tipos de remédios à população de baixa renda), foi reduzido de 60 bilhões para 14 bilhões de cruzados. Da mesma forma, o Programa Nacional da Merenda Escolar (que beneficiava cerca de 40 milhões de crianças) foi suspenso em maio de 1989, porque os recursos reservados no OGU acabaram em abril (Pouco pelo social. *Veja*, 6/7/1989).

Desde o final de 1988, a área econômica do governo federal preparava a segunda fase da "operação desmonte" – conhecida como "operação rescaldo" –, complementar à anterior, mas baseada em uma desativação de estruturas burocráticas federais. Dizia-se à época que seu objetivo seria eliminar do organograma da administração federal "algumas dezenas" de órgãos públicos e desestimular a permanência de funcionários públicos.

O desmonte da burocracia federal veio no bojo do último plano de estabilização econômica de Sarney, o "Plano Verão" explicitado no início de 1989. O conjunto de ações implementadas é de duas naturezas. Em primeiro lugar, medidas típicas dos planos de estabilização heterodoxos (instituição de nova moeda, congelamento de preços, regras para a desindexação da economia etc.).

Em segundo lugar, uma reforma administrativa com dois componentes. De um lado, medidas que abriam caminhos para a privatização de empresas estatais, seguindo o acordo com o FMI.[30] De outro lado, o enxugamento da máquina federal, com a extinção de ministérios e de uma diversidade de órgãos, dentre autarquias, fundações e conselhos.[31]

Da perspectiva deste trabalho, a "operação rescaldo" afetou, especialmente, a Reforma Agrária, as políticas urbanas (habitação, saneamento, transporte público) e o controle sobre os recursos do Orçamento da Seguridade Social, com graves conseqüências para o financiamento das políticas de previdência social, assistência social e saúde. Vejamos esses pontos com mais detalhe.

---

[30] Duas Medidas Provisórias (MP) apontavam nesse sentido: a MP n. 25, que dispunha sobre a sucessão de empresas estatais, no caso de sua dissolução ou extinção; e a MP n. 26, que autorizava a privatização das empresas estatais.

[31] Essa diretriz foi objeto dos seguintes dispositivos: a) MP n. 27: extinguia vários conselhos da administração federal e eliminava os cargos em comissão do serviço público; b) MP n. 28: extinguia a Superintendência da Borracha, a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul, a Fundação Projeto Rondon, a Fundação Petrônio Portella e o Instituto de Desenvolvimento Florestal; c) MP n. 29: dispunha sobre a nova organização da Presidência da República e dos ministérios, com destaque para a extinção do ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e do ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad); d) MP n. 33: exonerava ou dispensava, a partir de 1/3/1989, os servidores da administração federal (direta, indireta e fundacional) e dos extintos territórios federais, admitidos sem concurso público, que ainda não tivessem adquirido estabilidade no emprego, nos termos da Constituição de 1988; e) MP n. 34: dispunha sobre a extinção da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e da criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que absorveria as atividades desses órgãos extintos; e f) Decreto n. 97.455: dispunha sobre a extinção e a dissolução de entidades da administração federal, sobre a alienação da participação acionária da União num conjunto de empresas, com destaque para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e de Extensão Rural (Embrater) e a Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Geipot). Além disso, esse instrumento determinou a alienação, total ou parcial, das ações representativas da participação da União no capital das seguintes sociedades de economia mista, vinculadas ao ministério dos Transportes, ministério do Interior e ministério das Minas e Energia: Empresa de Navegação da Amazônia S/A (Enasa); Companhia de Navegação de São Francisco S/A (Franave); Serviço de Navegação da Bacia do Prata S/A (SNBP); Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (Lloydbras); Companhia Siderúrgica da Amazonas (Siderama); Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (Caeeb).

Extinção do Mirad

A Medida Provisória n. 29/89, extinguiu o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) e repassou ao ministério da Agricultura a competência pela Reforma Agrária. Como analisei no capítulo anterior, essa medida enterrou de vez os propósitos de fazer-se a Reforma Agrária e consagrou a intenção dos conservadores de tratar a Reforma Agrária como um capítulo da política agrícola. Esse foi o desfecho de um movimento de capitulação que teve início em meados de 1985. Um dos passos que haviam sido dados nessa direção foi a extinção do Incra, em 1987. Agora, com a extinção do Mirad, foram desmontadas as estruturas operacionais que poderiam ajudar a disciplinar o processo de redistribuição fundiária.[32]

Desmonte das Políticas Urbanas

A Medida Provisória n. 29/89, também extinguiu o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, afetando as políticas de habitação e de saneamento básico. Esse dispositivo transferiu a CEF e as atividades relacionadas ao SFH e ao SFS para o ministério da Fazenda; e a Sehac foi vinculada ao MPAS. Como mostrei no capítulo anterior, as operações "desmonte" e "rescaldo" foram os passos derradeiros de um longo processo de desorganização institucional e financeira, intensificado a partir de 1986 com a extinção do BNH. Desde então, assistiu-se a um progressivo definhamento da capacidade do setor público para formular e implantar políticas nos setores da habitação e do saneamento.

Processo semelhante ocorreu no setor de transporte público urbano. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) também foi extinta no bojo da operação rescaldo.[33] Com isso, a questão do transporte público urbano deixou novamente de fazer parte da agenda do governo federal; e paradoxalmente, em um país onde mais de 80% da população vive nas cidades.

O desmonte do transporte público teve continuidade com outro projeto de lei do governo federal encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1988, que autorizava a União a proceder à transferência para os governos estaduais dos sistemas regionais da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU).[34]

---

[32] É importante salientar que, em 30/3/1989, o Decreto-lei n. 2.362/87 foi revogado por um Decreto de iniciativa do Congresso Nacional, que restabeleceu o Incra. Essa medida foi resultado de ampla mobilização dos funcionários do órgão e militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Cerca de 300 parlamentares revogaram o decreto-lei que extinguira o órgão; com essa medida e a extinção do Mirad, o Incra passou a ser vinculado ao ministério da Agricultura.

[33] Decreto n. 97.455 de 15/1/1989.

[34] Mensagem n. 524/88 e Projeto de Lei n. 1.391/88.

Captura dos Recursos do Orçamento da Seguridade Social

Contrariando a Constituição recém promulgada, a "operação rescaldo" determinou que a gestão dos mecanismos de financiamento da previdência social fosse transferida para o ministério da Fazenda.[35] A MP n.30 determinou que o Iapas – órgão arrecadador de fundos para a previdência social – fosse transferido para a órbita do ministério da Fazenda. As receitas de qualquer natureza do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), foram recolhidas ao Tesouro Nacional, em conta do Orçamento da Seguridade Social. O mesmo ocorreu com o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Além da previdência social, essa medida também afetou o financiamento dos setores da saúde e da assistência social, que compõem a seguridade social, recém introduzida pela Constituição de 1988.[36] Em todos esses casos, a decisão do governo caminhava, flagrantemente, na direção oposta ditada pela Constituição de 1988, recém promulgada. Por ser inconstitucional, ela foi recebida com revolta pelas forças políticas que lutaram na ANC pelas mudanças nesses setores.[37]

Em suma, meu objetivo foi assinalar que as operações "desmonte" e "rescaldo" foram duas faces de um mesmo expediente previsto na estratégia da base governista para tornar natimorto o Estado Social esboçado pela Carta de 1988, quando ele ainda estava sendo concebido, mas já era possível visualizar alguns de seus contornos – repulsivos aos olhos da elite.

---

[35] Medida Provisória n. 30 (15/1/1989)

[36] Após a deflagração da "operação rescaldo", teve início um novo "jogo de braços" entre o Executivo e o Congresso, em torno da chancela das Medidas Provisórias editadas pelo governo. Não cabe aqui analisar esse longo e monótono processo. Como se sabe, não sendo autorizadas pelo Congresso no prazo de 30 dias, as MP seriam rejeitadas por decurso de prazo. Nesse sentido, ao longo de 1989, assistiu-se a uma recorrente reedição do bloco de medidas, gerando novos prazos constitucionais para o Legislativo votar a matéria.

[37] O senador Almir Gabriel (PMDB-PA), autor do projeto da seguridade social da nova Constituição, por exemplo, criticou duramente a transferência do Iapas para o ministério da Fazenda, que teria sido fruto da "total incompetência, irracionalidade e visão medíocre do governo" no trato das questões sociais. Acusando o governo de "completa irresponsabilidade administrativa", o senador advertiu que a MP n. 30 era inconstitucional: "Espero que o Congresso Nacional tenha bom senso suficiente para rejeitá-la, porque os recursos administrados pelo Iapas são provenientes das contribuições dos trabalhadores para custear aposentadorias e saúde". Na opinião de Almir Gabriel, o Iapas na Fazenda seria "um desastre total". Antevendo os fatos, o senador não tinha dúvidas de que os recursos da Previdência seriam utilizados para "tapar o buraco" do déficit público. E acreditava que a medida, sob o argumento de melhorar a eficiência da máquina de arrecadação, não tinha outra finalidade senão a de aumentar a capacidade de negociação da dívida externa. A inconstitucionalidade da medida era patente, na medida em que, segundo explicou, a Constituição tornava bem clara a separação dos recursos provenientes das contribuições e os novos impostos resultantes das taxações sobre o lucro líquido das empresas e bancos. Por isso, "não via nenhum amparo jurídico ou constitucional para a transferência, tentada há mais de 25 anos pelo governo" (Senador condena a mudança do Iapas. *O Estado de S.Paulo*, 14/1/1989). A mesma reação teve o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), que imediatamente lançou manifesto contundente em oposição à medida (Secretários de saúde rejeitam o "Choque Verão". *Folha de S.Paulo*, 21/1/1989).

3 – DESFIGURAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO NA REGULAMENTAÇÃO COMPLEMENTAR

A terceira manobra das forças conservadoras visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais deu-se no crepúsculo do governo Sarney. O ardil refletia bem claramente o modo de agir da velha base política da ditadura, ainda bem ativo, e que, impunemente, prosseguiu descumprindo a Constituição da República recém-promulgada. Agora, o objetivo era desfigurar ou retardar a efetivação dos novos direitos constitucionais na etapa da regulamentação complementar, entre outubro de 1988 e março de 1990.

A tese do país "ingovernável" foi revigorada e serviu de amálgama dos argumentos utilizados pelos segmentos retrógrados, cujos privilégios haviam sido arranhados pela nova Constituição. Capitaneadas pela presidência da República e respaldadas pelo discurso "técnico" dos burocratas domesticados, essas forças políticas escancaram o antagonismo das suas posições face ao texto construído democraticamente. Numa derradeira tentativa para preservar seus interesses arraigados, traçaram uma rota de ardis, visando a impedir a consumação dos novos direitos sociais, mesmo se para tanto fosse necessário jogar no lixo a Constituição recém promulgada. Isso foi feito, onde e quando pareceu necessário, e impunemente.

Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Nesse arsenal de manobras, destaca-se o intencional descumprimento dos prazos constitucionais, visando a desfigurar ou postergar, ganhar tempo até o próximo governo, que tomaria posse em março de 1990.

O Congresso Nacional, por sua vez, encontrava-se, por um lado, amarrado pelas artimanhas do Executivo e, em especial, da sua área econômica, que sempre esgrimia argumentos "técnicos" acerca da inviabilidade financeira das propostas parlamentares de regulamentação da legislação constitucional complementar; e, por outro, absorvido pelo processo eleitoral em curso no ano de 1989. Como se sabe, nesse ano, além da renovação do Congresso, ocorreu a primeira eleição direta à Presidência da República, depois de quase três décadas.

Como conseqüência, entre outubro de 1988 e março de 1990, emergiu um quadro jurídico e institucional caótico e incerto no campo dos direitos sociais.

A seguir, aponto a especificidade desse processo e os efeitos que teve na regulamentação da legislação constitucional complementar referente aos seguintes segmentos da área social:

— Seguridade Social;

— Orçamento da Seguridade Social;

— Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social

— Regulamentação do Seguro-desemprego;

— Lei Orgânica da Saúde;

— Lei Orgânica da Assistência Social;

— Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e

— Leis Referentes às Relações Trabalhistas e Sindicais.

3.1 – SEGURIDADE SOCIAL

Como mencionei anteriormente, a Constituição de 1988 consagrou o princípio da Seguridade Social, uma das principais bandeiras da agenda reformista. Entretanto, esse dispositivo não foi cumprido. A desfiguração da Seguridade Social foi um dos principais núcleos da investida conservadora.

A Constituição estabeleceu que a organização da seguridade social era competência do Poder Público. Nesse sentido, a Carta Constitucional definiu prazos para que essa organização se fizesse, para sua aprovação pelo Congresso e para que começasse a viger. A competência para executar essas tarefas e pelo cumprimento dos respectivos prazos foi atribuída aos poderes Executivo e Legislativo. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias é claro nesse sentido:

"Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá 6 meses para apreciá-los". Parágrafo Único. "Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes."

Entretanto, esse artigo da Constituição Federal foi olimpicamente descumprido. O Executivo não observou os prazos e não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social estabelecidos pela Constituição da República. Em flagrante inconstitucionalidade, a postura do Executivo foi formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a seguridade social.[38]

[38] Analisando os projetos de regulamentação que tramitavam no Congresso Nacional em 1989, Azeredo (1990:12) constatou essa fragmentação nos seguintes termos:"O que existe são dois projetos: um sobre previdência, elaborado pelo ministério da Previdência, e outro sobre saúde, preparado pelo ministério da Saúde. A seguridade social é apenas mencionada em dois artigos do projeto sobre previdência social, em que se reafirmam os preceitos constitucionais que definem a seguridade e estabelecem seus princípios gerais. A primeira observação a ser feita a respeito da proposta do Executivo é que não há nenhuma preocupação em dar corpo à idéia da seguridade social definida na Constituição. Os projetos nada mais são do que a tentativa de regulamentar de forma estanque apenas as áreas de previdência social e saúde".

Esta fragmentação da Seguridade Social não foi retificada pelo Congresso Nacional.[39]

3.2 – ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Como já discutimos, para financiar a Seguridade Social a Constituição introduziu o "Orçamento da Seguridade Social", integralizado por um conjunto de fontes, com destaque para os recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios; as contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins); e a parcela dos PIS-Pasep vinculada ao financiamento do Programa Seguro-Desemprego.

Além disso, a Constituição de 1988 incluiu o Orçamento da Seguridade Social como parte das peças orçamentárias que o Executivo Federal é obrigado a submeter ao Congresso Nacional. Nesse sentido, a Carta Constitucional institui como "leis de iniciativa do Poder Executivo": o "Plano Plurianual", as "Diretrizes Orçamentárias" e a "Lei Orçamentária Anual". Essa última compreendia o "Orçamento Fiscal", o "Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais" e o "Orçamento da Seguridade Social". Portanto, anualmente o Executivo federal deveria ser obrigado a apresentar para apreciação do Congresso Nacional essas três peças que integravam "Lei Orçamentária Anual".[40]

O "Orçamento da Seguridade Social" abrangia todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.[41]

---

[39] Para Teixeira (1991:32): "O Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratados em textos separados, o congresso não recupera a essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje assistimos".

Essa postura do Legislativo também foi criticada por Fleury Teixeira. Segundo a autora, para aprofundar os debates com a sociedade, a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados decidiu convocar três simpósios distintos, objetivando cada um a análise de um setor específico, e inviabilizando, portanto, que o Congresso atuasse como indutor da implementação da seguridade: "A Comissão responsável pela seguridade social no Congresso houve por bem convocar a sociedade para em três diferentes simpósios discutir as leis orgânicas da saúde, previdência e assistência, o que pode funcionar, na ausência do cumprimento das disposições constitucionais pelo Executivo. (...) No entanto, a discussão setorial desta legislação, envolvendo setores acadêmicos, empresariais, burocráticos e parlamentares, tem demonstrado que o caminho escolhido é, no mínimo, equivocado. Ao reintroduzir a discussão setorial, o que se observa é um esquadrinhamento da concepção de seguridade social, retomando-se as velhas e conhecidas diferenciações que opõem de um lado os setores contribuintes da classe trabalhadora e de outro os usuários de serviços médico-assistenciais" (Fleury Teixeira, 1989, apud Levcovitz, 1997:113).

[40] Título VI ("Da tributação e do Orçamento")

[41] Art. 165, §5°.

Tendo em vista os setores que integravam a Seguridade Social, o texto constitucional também determinou que o Orçamento da Seguridade Social fosse elaborado de forma integrada pelos ministérios envolvidos:

"A proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos" (art. 195, §2º).

Entretanto, o Executivo não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social, tal como estabelecido na Constituição da República. Em adição, e igualmente de forma inconstitucional, a ação da área econômica caminhou exatamente na posição contrária: foram adotadas medidas visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social para o financiamento do déficit público. Na Quarta Parte desta tese, mostrarei que, na regulamentação da legislação constitucional complementar, ocorrida durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), muitas dessas práticas passaram a ter o amparo da Constituição.

Esse processo de desfiguração pode ser percebido pelas seguintes práticas adotadas pelo Executivo Federal, em 1988 e 1989:

a) Centralização das Receitas do OSS

Como sublinhei, em 1989, no âmbito da "operação rescaldo", a área econômica do governo centralizou todas as fontes de financiamento da seguridade social em um "caixa único", controlado pela Secretaria do Tesouro Nacional, desfigurando o Orçamento da Seguridade Social.

Uma das medidas adotadas com vistas a esse objetivo foi a transferência do Iapas do ministério da Previdência Social para o ministério da Fazenda. Com isso, as receitas de qualquer natureza do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), foram recolhidas ao Tesouro Nacional, em conta do Orçamento da Seguridade Social. O mesmo ocorreu com o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Num contexto de inflação elevada, a centralização de recursos impôs perdas reais expressivas ao financiamento do gasto da Seguridade Social, dado que o atraso no repasse de recursos ou a transferência parcial eram práticas recorrentes.[42] Observe-se que Orçamento da Seguridade Social foi criado

[42] Como salienta Azeredo (1990:6), com tais expedientes, a seguridade deixou de contar com parcela expressiva de recursos que foram transferidos para o financiamento de outras ações da União: "A seguridade social deixa de contar com uma parcela significativa de recursos, relativa às contribuições sociais e às transferências da União. Seja pelo não cumprimento dos dispositivos constitucionais, seja pela retenção dos recursos no Tesouro Nacional. Além disso, como não existe o Orçamento da Seguridade Social, não há qualquer controle sobre a utilização de eventuais excessos de arrecadação que venham a se verificar, o que desobriga a União a repassar estes recursos à seguridade. O resultado é que a União passa a ser financiada pela seguridade e não ao contrário, como estabelece a Constituição".

exatamente para impedir expedientes desse tipo, recorrentes na história pregressa, no qual as autoridades monetárias apropriavam-se dos recursos destinados ao financiamento dos programas sociais para cobrir o déficit público.

b) Descumprimento da Obrigatoriedade de Transferência de Recursos Fiscais para Financiar a Seguridade Social

A obrigatoriedade legal de a União custear as despesas de pessoal e de administração geral dos órgãos do Sinpas, além de prover a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, foi estabelecida pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1961, e ratificada pela legislação que consolidou o Sinpas, na ditadura.[43] Em 1988, essas legislações ordinárias foram alçadas ao *status* de dispositivos constitucionais. A Nova Carta definiu como uma das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social os recursos do orçamento fiscal (das três esferas de governo).

Entretanto, em 1989, a área econômica do governo também descumpriu esse dispositivo da Constituição da República. O Orçamento Geral da União (OGU) de 1989 não prevê quaisquer transferências de recursos fiscais para a seguridade social. (Azeredo, 1989).

Um fato igualmente paradoxal no âmbito do Estado Democrático de Direito, é que essa flagrante inconstitucionalidade foi admitida, pública e impunemente, pelo então ministro da Previdência e Assistência Social.[44]

C) Camuflagem de Fontes de Financiamento do OSS nas "Transferências da União"

A área econômica do governo utilizou-se de outra manobra inconstitucional para camuflar a não transferência de recursos fiscais, mencionada no item anterior.

A Carta Constitucional é clara ao estabelecer que a fonte de recursos das "Transferências da União" para o pagamento do custeio da máquina previdenciária

---

[43] Lei n. 6.439/77.

[44] Em meados de 1989, esta inconstitucionalidade foi reconhecida por Jader Barbalho, então ministro da Previdência Social, em entrevista concedida à revista *Veja*. Diante do quadro de explosão da crise da previdência alarmado pela área econômica, o ministro ameaçava que iria faltar dinheiro para pagar os aposentados e pensionistas. "No mês de junho, os aposentados vão receber. Em julho, no entanto, eles correm o sério risco de não receber suas pensões e aposentadorias". Ante a pergunta do repórter, de que "o governo era o maior devedor da Previdência", o ministro concordou com a afirmativa e acrescentou que "desde que a Previdência foi criada, o governo vem acumulando uma dívida que, hoje, contando tudo o que foi acumulado ao longo do tempo, é de 23 bilhões de dólares. No momento, o governo não paga o que deve porque o déficit de caixa não é apenas da previdência social. O atual governo administra uma herança terrível e, dentro dela, esse débito contraído pelos governos anteriores". Perguntado se o governo Sarney pagou sua parte, o Ministro foi claro: "Não. O governo teria que contribuir com um terço do orçamento, mas nunca cumpriu este percentual. Em 1988, a ajuda do governo não atingiu nem 2% do orçamento daquele ano. Nesse ano, o governo contribuiu com cerca de 13%, repassando apenas 3,1 bilhões de cruzados novos para o custeio de pessoal" (Um rombo federal. Entrevista com Jader Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

é de *natureza fiscal*.[45] Todavia, no OGU de 1989 e 1990, a área econômica aplicou os recursos da CSLL e da Cofins para integralizar as "Transferências da União". Foram descumpridos, portanto, dois dispositivos constitucionais: primeiro, no momento em que CSLL e Cofins não são consideradas necessariamente vinculadas ao OSS; segundo, no momento em que essas fontes são malversadas e camufladas como se fossem recursos de natureza fiscal (Azeredo, 1990; e Teixeira, 1991).

d) Uso de Fontes do OSS no Custeio dos Servidores Inativos da União.

Outra inconstitucionalidade foi usarem-se recursos do Orçamento da Seguridade Social, para pagar despesas com servidores inativos da União.

A Constituição da República estabeleceu que a Seguridade Social era constituída pela previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego; a previdência do servidor público, evidentemente, não integrava a seguridade social. Os pensionistas e segurados do serviço público sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional (rubrica "Encargos Previdenciários da União, EPU"). Apesar disso, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União. Apenas uma pequena parcela da arrecadação dessa contribuição social foi destinada à cobertura dos benefícios da previdência social.[46]

Trata-se de outra medida inconstitucional, denunciada pelos setores que lutaram pela seguridade social na ANC[47] e que, também, foi admitida pública e

---

[45] Art. 195.

[46] Azeredo (1990) ressalta essa malversação dos recursos do Cofins-Finsocial: "Também não está sendo cumprido o preceito das Disposições Transitórias da Constituição (art. 56), que prevê a incorporação à seguridade de cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuições do Finsocial. A análise da distribuição da receita deste Fundo no Orçamento da União (...) mostra que mais da metade dos recursos está destinada ao custeio da despesa com inativos e pensionistas da União. Sem dúvida, os Encargos Previdenciários da União (EPU) representam uma despesa de natureza previdenciária. No entanto, não se pode incluí-la no conceito de seguridade, na medida em que o regime de previdência dos funcionários públicos da União não atende a um dos princípios básicos da seguridade social, que diz respeito à universalidade. Vale lembrar que a inclusão do art. 56 nas Disposições Constitucionais Transitórias visava, exatamente, a criar um mecanismo que permitisse financiar a expansão da despesa com benefícios, prevista já para o ano de 1989. Cabe observar ainda que, em 1988, as despesas com EPU foram financiadas com recursos ordinários do Tesouro e com receitas de Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Em resumo, uma parcela substantiva do Finsocial está sendo subtraída indevidamente do custeio da seguridade social".

[47] Em meados de 1989, o senador Almir Gabriel (PSDB-AC), que havia sido relator da proposta da Seguridade Social na ANC, por exemplo, denunciou a inconstitucionalidade da manobra nos seguintes termos: "É interessante, para o governo, que o déficit público apareça na Previdência exatamente por este motivo: como não se pode aumentar a receita com impostos, o déficit da Previdência é um pretexto. Recursos que deveriam ter sido alocados no ministério foram desviados para outros setores, para cobrir outros setores, para cobrir outros buracos de caixa. Além de deixar de custear a máquina previdenciária, não arcando com as despesas administrativas e de pessoal, o governo está utilizando parte do Finsocial para pagar os segurados e pensionistas da União, que sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional e não do Iapas" (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).

impunemente pelo referido ministro de Estado[48] e outras autoridades da área econômica.[49]

3.3 – PLANO DE BENEFÍCIOS E CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O argumento da "ingovernabilidade" do país também foi retomado pela área econômica do governo para justificar as deformações impostas na fase de regulamentação complementar da previdência social. Esse argumento foi esgrimido à exaustão, para evitar a implantação dos novos direitos. Centrava-se fogo na propagação da idéia acerca da "inviabilidade financeira" dos novos benefícios. A manobra, utilizada com firmeza e requinte, consistiu na recorrente difusão de previsões catastróficas acerca do "alarmante déficit da previdência" e de seus impactos na "explosão das contas do setor público".

A previdência social foi particularmente vítima dessa estratégia alarmista e falaciosa. O discurso oficial, recorrente e repetitivo ao longo de todo o período analisado, era claro e direto: as causas do déficit da previdência eram os novos direitos, cujos impactos financeiros não foram avaliados pelos constituintes; estes, de forma irresponsável, criaram as despesas sem contrapartida de receitas; logo, caso o Congresso não apontasse novas fontes de financiamento ou cortasse despesas pré-existentes, a única alternativa técnica possível era negar a concessão dos novos direitos.

---

[48] O inconstitucional desvio de recursos do Orçamento da Seguridade Social foi admitido pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jáder Barbalho, na referida entrevista concedida à revista *Veja*, em meados de 1989: "O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Finsocial (Cofins), a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social - que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas, caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada". Perguntado pelo jornalista se seria "ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União, como fez o ministro João Batista de Abreu", o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte: "Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Finsocial para Previdência, ele pode chegar e perguntar: "Como eu vou pagar os pensionistas da União?" Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União" (Um rombo federal. Entrevista com Jáder Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

[49] Em meados de 1989, da mesma forma, o chefe da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, Pedro Parente, durante debate na Comissão Mista de Orçamento, admitiu o desvio dos recursos do Finsocial para o pagamento dos encargos previdenciários: "Não podemos negar que isto esteja ocorrendo", afirmou (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).

Dado esse pano de fundo mais geral, destacam-se três manobras que visavam a deformar e retardar a implantação dos novos direitos previdenciários, que se discutem a seguir:

A primeira dessas manobras consistia em, simplesmente, não cumprir os prazos definidos pela Constituição para a aprovação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Como veremos a seguir, esse Plano, que deveria ser apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional no início de abril de 1989 (seis meses após a promulgação da Constituição), só foi apresentado com dois meses de atraso, em meados de junho. Por sua vez, o Congresso Nacional, que deveria apreciá-lo em seis meses (outubro de 1989), quando então começaria a fase de implementar o Plano, simplesmente não o apreciou durante o governo Sarney – em boa parte por causa das restrições impostas pela equipe econômica, que criava o prolongado jogo de "quebra de braços", que acompanhou todo o período.

A segunda das manobras que visavam a deformar e retardar a implantação dos novos direitos previdenciários, intrinsecamente ligada à primeira – e que ajuda a compreendê-la –, foi a edição de sucessivas medidas provisórias pelo Executivo federal, visando a reduzir despesas mediante o procedimento de desvincular a correção dos benefícios da previdência social, do salário mínimo, desvinculação essa recém-introduzida na Carta Constitucional. Essas manobras foram sempre neutralizadas pelo Congresso Nacional.

Finalmente, a terceira dessas manobras, também imbricada com as anteriores, era a edição de medidas provisórias que visavam a aumentar as receitas para a previdência e para a seguridade social. Esse também foi um dos focos da disputa entre o Executivo e o Congresso Nacional, nesse período, contribuindo para o impasse.

Dado que essas três manobras estão intimamente imbricadas, acompanharei a seqüência cronológica dos eventos, e o modo como esses expedientes foram usados de forma intercala.

a) O Executivo Descumpre o Prazo Constitucional

Como já está dito acima, o art. 59 das Disposições Constitucionais Transitórias determinava que o Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional os projetos de lei relativos à seguridade social, no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição (5/4/1989). O Congresso teria mais seis meses para apreciá-los (até 5/10/1989), quando então "os planos seriam implantados progressivamente nos 18 meses seguintes".

Como também já vimos, o Poder Executivo não só deixou de apresentar o projeto relativo à Lei Orgânica da Seguridade Social, como também descumpriu o prazo constitucional relativo aos projetos de lei de cada um dos setores que

compreendem a seguridade social (previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego).

No caso da previdência social, no final de março de 1989, o ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) encaminhou ao Palácio do Planalto o projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, refletindo, em grande medida, o espírito da Constituição de 1988. No início de abril, a proposta do MPAS foi encaminhada para a Seplan, ali permanecendo para "estudos". Os ministros da área econômica resistiam aos termos apresentados no anteprojeto elaborado pelo MPAS[50], pois ele acarretaria uma "explosão" das contas públicas. Com esse argumento, protelou-se o encaminhamento do anteprojeto, ao Congresso.

Diante do impasse, em meados de maio de 1989, o deputado Raimundo Bezerra (PMDB-CE), presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara, que deveria analisar o projeto do Executivo e debater e aprovar o plano de custeio da previdência social, denunciou que não seria possível nem analisar projeto algum, nem debater e aprovar qualquer custeio da previdência social; e acusou o governo de incorrer em procedimento inconstitucional.[51] Esse contexto, com o Poder Executivo afrontando abertamente a Constituição da República, não só no caso da previdência social, mas de forma generalizada, foi denunciado por lideranças políticas comprometidas com o projeto reformista progressista.[52]

---

[50] Silva (1992:85-86) analisa esse conflito interno ao Executivo. Segundo o autor, o processo decisório "ocorreu num quadro de intenso conflito de ordem intraburocrática, envolvendo quadros dirigentes de diferentes escalões dos ministérios da Previdência e Assistência Social, Planejamento, Fazenda e Gabinete Civil". Nesse contexto, as áreas técnicas de planejamento e controle do MPAS formularam um anteprojeto coerente com a constituição e "propunham que não se elevassem as alíquotas de contribuições e que se procurassem saídas no âmbito da rolagem da dívida pública e no aumento dos repasses de recursos orçamentários que, embora devidos, não estavam sendo pagos". A Seplan-PR, ao contrário, propunha aumentos nas contribuições e cortes de despesas previstas no anteprojeto do MPAS. A posição do "escalão decisor central", incluindo-se aí o Gabinete Civil e a própria presidência da República, foi "ambígua". De um lado, "antecipava-se às resistências que iriam surgir no Congresso Nacional, se fossem adotadas medidas que estavam sendo propostas pela Seplan-PR". De outro lado, não encontravam "outra alternativa, dados os caminhos seguidos pela condução da política macroeconômica".

[51] Nas palavras do Deputado Raimundo Bezerra: "Isto não será possível, porque o governo está desrespeitando a Constituição. Quanto a isso, a única coisa que o Congresso pode fazer é ir ao Judiciário e pedir o *impeachment* do presidente" (Máquina da previdência consome 17,5% do orçamento. *Folha de S.Paulo,* 16/5/1989).

[52] O deputado federal Euclides Scalco (PSDB), por exemplo, publicou um alerta, em que dizia que aquela atitude minaria o processo de restauração da confiança do regime democrático, que então engatinhava: "Uma das vertentes desse processo de restauração da confiança do processo democrático é o cumprimento do que está disposto na Constituição promulgada a 5 de outubro passado. Um fatalismo histórico tem levado o Brasil a descumprir sempre suas Constituições. Foi assim em 1934, em uma Carta democrática que não chegou ao quarto ano de vida; foi assim em 1946, quando inúmeros princípios consagrados na Constituição nunca se viram praticados, caso entre outros, da participação dos empregados nos lucros das empresas. Foi assim, em suma, com todas as demais Cartas. Não podemos admitir que isso se repita agora, às vésperas das eleições presidenciais, quando o povo brasileiro já dá nítidos sinais de uma generalizada anemia, de uma crescente

b) Seplan-PR Congela o Projeto do MPAS

O projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, formulado pelo MPAS, permaneceu em "estudo" na Seplan até que fossem encontradas alternativas para o financiamento dos novos direitos. A área econômica impôs duas 'soluções': o aumento das contribuições e a desvinculação dos benefícios da previdência social ao salário mínimo.

A área econômica interpretava que o projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social preparado pelo MPAS "não previa as fontes de recursos" necessárias para cobrir as novas despesas, informando apenas que "a União deverá atender a eventuais insuficiências de receita".

Os dirigentes da área econômica não concordavam em utilizar recursos do Tesouro e pretendiam introduzir modificações no texto do projeto do MPAS para aumentar a arrecadação previdenciária. Argumentavam que o governo não poderia assumir um desequilíbrio orçamentário de 2% do PIB com a Previdência, quando pretendia fechar com o Fundo Monetário Internacional uma meta para déficit operacional global inferior aos 3,9% do PIB registrados em 1988.[53]

Neste contexto, o ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, condicionou o descongelamento do Projeto de Lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, ao aumento das receitas da previdência. Contundente, afirmou que "não há saída sem aumento da contribuição". O ministro advertiu que o aumento de arrecadação para a previdência era uma questão "urgente e imprescindível" e que as mudanças constitucionais na previdência – elevando benefícios sem a contrapartida de recursos – geraram um "déficit alarmante". Mais uma vez, o ministro aproveitou a oportunidade para reprisar a tese de que "os cofres da Previdência estão quase zerados" e que "em pouco tempo, não teremos como pagar aos segurados".[54]

Enquanto a Seplan continuava a "estudar" o projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social formulado pelo MPAS, e já sinalizara que a única alternativa era o aumento das contribuições, surgiu um novo foco de

---

descrença nas instituições e na classe política. É nosso indeclinável dever político, como legisladores, completar o arcabouço Constitucional urgenciando a legislação ordinária e complementar. Dificilmente num ano eleitoral ter-se-á condições, por razões óbvias, de elaborar toda a legislação. Devemos, pelo menos, selecionar o que é mais urgente e o que diz respeito mais de perto à população para que os direitos da cidadania consubstanciados na Carta Magna sejam regulados, e desta forma incorporados à prática da sociedade" (Euclides Scalco. O papel do parlamento. *Folha de S.Paulo*, 11/6/1989).

[53] Cf. Aumento da contribuição deve ser proposto nas próximas semanas. *Gazeta Mercantil*. 27/4/1989.

[54] Cf. Seplan pode usar medida provisória, *Folha de S.Paulo*, 18/5/1989. Seguindo essa orientação superior, o então Secretário de Orçamento e Finanças, Pedro Parente, sentenciou que, para cumprir essa meta, seria preciso elevar em 50% o valor das contribuições previdenciárias das empresas e dos trabalhadores (Desequilíbrio no orçamento da previdência. *Gazeta Mercantil*. 21/4/1989).

pressão: a proposta do Congresso de reajustar o salário mínimo, que teria impactos sobre a despesa da previdência.

c) A Proposta do Congresso para o Salário Mínimo

No final de maio de 1989, o Congresso aprovou por unanimidade o projeto de lei que elevava o salário mínimo de Ncz$ 81,40 para Ncz$ 120,00, a partir de 1° de junho. O projeto precisaria ser sancionado pelo presidente da República.

Essa elevação teria reflexos sobre o custeio da previdência social, na medida em que um dos principais dispositivos introduzidos pela Carta de 1988 era a vinculação do valor do salário mínimo ao valor do benefício, com o objetivo de manter o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões, evitando-se a corrosão real desses benefícios – como acontecera durante a ditadura.

Diante desses reflexos no custeio da previdência, o ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, foi taxativo: "o ônus adicional provocado pela proposta de salário mínimo é tão absurdo que não é suscetível de financiamento."[55]

A reação do ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, foi na mesma direção, afirmando que "não há saída senão o veto." Disse concordar que esse valor "não é muito", mas o considerou "demais para as possibilidades da previdência social". Segundo o ministro, "uma coisa é um salário mínimo justo e outra é a capacidade da Previdência de suportá-lo".[56]

d) A Desvinculação do Salário Mínimo do Benefício da Previdência Social (Medida Provisória n. 63/89)

Neste cenário, antes de descongelar o Projeto de Lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, a área econômica editou a Medida Provisória n. 63 (1/6/1989), que visava a dois objetivos. O primeiro era ampliar as fontes de financiamento da previdência. Nesse sentido, as alíquotas de contribuição dos empregados e dos empregadores para a previdência social foram ampliadas e a contribuição ao Finsocial foi majorada de 0,5% para 1%.[57]

---

[55] Cf. Novo salário mínimo, um "ônus absurdo", diz Abreu após a reunião. *Gazeta Mercantil*. 23/5/1989.

[56] Cf. Senado aprova o mínimo; Maílson pedirá veto. *Folha de S.Paulo*. 25/5/1989.

[57] De forma mais detalhada, a Medida Provisória propunha (Silva, 1992:83): a) estabelecimento de regras para o reajuste de benefícios, desvinculando-os dos aumentos concedidos ao salário mínimo e atrelando-os à variação acumulada do IPC; b) aumento da alíquota de recolhimento do Finsocial para 1%, reservando-se o acréscimo de 0,5% efetuado exclusivamente para as despesas com seguridade social; c) aumento da alíquota dos empregados – que, anteriormente, variava de 8,5% a 10%, em cinco faixas de salário de referência – para 8,5% a 11%, e em três faixas de salário mínimo (até três salários, de três a cinco, e mais de cinco); d) aumento da contribuição dos autônomos de maior renda de 19,2% para 22%; e) proposição de uma outra faixa de recolhimento para contribuintes recebendo até Ncz$ 360,00, com alíquota de 11%; f) aumento da contribuição das despesas para 20% sobre o total das remunerações pagas, excluindo-se o adicional-base para a cobertura

O segundo era reduzir as despesas da previdência. Para isso, a MP n. 63/89 *desvinculou do salário mínimo a correção dos benefícios da previdência social,* e a indexou ao IPC (correção trimestral).

Assim, seis meses após a promulgação da Constituição, teve início um longo processo e que visava a sepultar um dos mais elementares, porem expressivo, progressos introduzidos pela Constituição, e que buscava preservar o poder aquisitivo dos benefícios previdenciários.

Cinco dias após a edição da MP n. 63/89, o Executivo descongelou o projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social e o encaminhou ao Congresso (com dois meses de atraso, em relação ao prazo fixado na Constituição). Essa versão foi ultimada pela área econômica e *incorporou a MP n. 63/89.*

Pressionando pela aprovação da MP n. 63/89, a cúpula do governo ameaçou o Congresso. O recado era claro: se o Congresso derrubasse a MP n. 63, o presidente não sancionaria o novo salário mínimo proposto pelos parlamentares.[58] A reação dos parlamentares, sobretudo daqueles que lutaram na ANC pelos novos direitos previdenciários, foi rechaçar a MP n. 63/89, dado que era inconstitucional.[59]

---

de acidentes de trabalho, fixado em 2%, que poderia ser acrescido de novas alíquotas variando de 0,9% a 1,8%, caso o nível de incidência de acidentes na empresa apresente excessos em face da média setorial; g) adicional de 2,5% além das contribuições acima referidas, para seguradoras, cooperativas de crédito e entidades fechadas de previdência privada, não incluídas nessa taxação, que englobava somente bancos (comerciais, de investimento, de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento etc.); h) aumento da alíquota de contribuição para os seguradores urbanos e rurais, fixando-a em 22% sobre o salário de contribuição; i) estabelecimento de uma alíquota especial de 11% para as microempresas, urbanas e rurais; j) aumento da alíquota de contribuição, para o empregador doméstico, de 10% para 14% do salário de contribuição do empregado doméstico a seu serviço; k) redução dos prazos de recolhimento das contribuições; l) aperfeiçoamento do sistema de multas e aumento dos incentivos para fiscalização; e m) aperfeiçoamento do sistema de multas e aumento dos incentivos para a fiscalização do Iapas nas empresas em débito com a Previdência Social.

[58] Nesse sentido, advertiu o líder do governo na Câmara, Luis Roberto Ponte: "O Congresso aprova a medida provisória e o Planalto homologa o novo mínimo. Se isso não acontecer, nem sei o que o presidente Sarney fará" (Especialistas criticam mudanças na previdência. *Gazeta Mercantil.* 6/6/1989).

[59] O deputado Antônio Britto (PMDB-RS), relator-adjunto da Comissão Mista do Congresso designada para apreciar a MP n. 63/89, reagiu à ameaça do líder do governo, afirmando que a Comissão não iria aceitar a "chantagem descabida" do governo. Segundo Britto, "a previdência não será a causa do veto". O deputado também se manifestou sobre a inconstitucionalidade da MP n. 63. "Não tem a menor condição de passar. A inconstitucionalidade da medida é flagrante", afirmou (PMDB critica o governo por crise na previdência. *Folha de S.Paulo,* 12/6/1989).

O relator da Comissão Mista, deputado Raimundo Bezerra (PMDB-CE), referindo-se à MP n. 63/89, disse que "essa medida fere os artigos 58 e 59 do capítulo das Disposições Transitórias e o art. 195 do texto permanente" (Sarney veta o mínimo, se o congresso não aprovar mudanças na previdência. *Folha de S.Paulo,* 6/6/1989).

O ex-ministro da Previdência, Waldir Pires (PMDB-BA), afirmou que a MP n. 63/89 não contaria com o apoio do PMDB no Congresso Nacional. "O PMDB deve derrotar o Governo na votação da nova alíquota da

Mas o governo não esperou a atitude do Congresso Nacional em relação à MP n. 63. Em meados de junho o presidente da República editou as Medidas Provisórias n. 70 e 71, vetando o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional que majorava o salário mínimo para R$ 120,00.[60] Uma semana depois, o Congresso Nacional derrubou as MP n. 70 e 71.[61]

Ainda no mês de junho a MP n. 63/89 foi derrubada pelo Congresso, que aprovou o substitutivo do deputado Raimundo Bezerra.[62] Dentre outras mudanças importantes, a Lei restabeleceu a vinculação do benefício da previdência ao salário mínimo e reduziu as alíquotas propostas pelo governo para a contribuição dos empregados.[63] A reação do ministro da Previdência, Jáder Barbalho, foi ironizar essa decisão, afirmando que, se o Congresso não informar as fontes de

---

previdência. O partido não pode apoiar isso, somos contra", afirmou Waldir. "O país tem na previdência social um dos seus últimos instrumentos de distribuição de renda", arrematou (PMDB não apóia medida que reajusta a previdência. *Gazeta Mercantil*. 6/6/1989).

[60] As MP n. 70 e 71 mantiveram para o mês de junho o valor do salário mínimo pago em maio, de Ncz$ 81,40. A partir de 1 de julho, fixaram o salário mínimo em Ncz$ 150,20, mas, desse total, Ncz$ 38,00 referiam-se a um abono, não contabilizado para efeito de pagamento dos benefícios dos aposentados pela previdência social. Dessa forma, apenas Ncz$ 112,00 correspondiam ao Piso Nacional de Salário, para efeito dos benefícios previdenciários. Além disso, a correção do salário mínimo deixaria de ser mensal e passaria a ser trimestral, em um contexto em que a inflação mensal girava em torno de 50%. O presidente José Sarney justificou a não-inclusão do abono de Ncz$ 38,00 nos cálculos da previdência, "porque seria injusto que nos fizéssemos esta transferência, porque nós já readaptamos todas as pensões, todos os projetos de aposentadorias de acordo com o salário mínimo. E daqui para frente, o que todos eles têm que receber, como todo o funcionalismo público, é o reajustamento de acordo com o IPC". O presidente esperava que o Congresso aceitasse a nova fórmula do salário mínimo e as mudanças na redação da política salarial, "porque na verdade são coisas racionais, não podendo fazer ou dar aquilo que o Estado não tem" (Novo salário mínimo será de Ncz$ 150,20 a partir de julho. *Gazeta Mercantil*. 20/6/1989).

[61] Os textos aprovados pelo Congresso apresentaram diferenças importantes em relação à proposta do governo. Em primeiro lugar, o valor do salário mínimo de junho, que o governo fixou em Ncz$ 81,40, foi elevado para Ncz$ 120,00. Em segundo lugar, o salário mínimo voltou a ser corrigido mensalmente, com base no IPC do mês anterior (e não trimestralmente, como queria o governo).

[62] Transformado na Lei n. 7.787, de 30/6/1989.

[63] O substitutivo aprovado e transformado na Lei n. 7.787, de 30/6/1989, diferencia-se da MP n. 63 nos seguintes aspectos (Silva, 1992:84): a) atrelamento do reajuste dos benefícios à variação do salário mínimo, até a aprovação do plano de custeio; b) redução das alíquotas contidas na medida provisória para as contribuições dos empregados, fixando-as em 8,0%, 9,0% e 10,0% para as mesmas faixas de renda daquela medida; c) redução da alíquota dos autônomos com ganhos até três salários mínimos de 11% para 10% e, dos demais, de 22% para 20%; d) equiparação da alíquota do segurado empregador urbano e rural à dos autônomos; e) eliminação da alíquota de 11% para os microempresários; f) redução do valor da alíquota de contribuição do empregador de trabalhadores domésticos para 12%; g) redução do prazo de recolhimento das contribuições para o oitavo dia do mês subseqüente ao do fato gerador; h) garantia da gestão autônoma e independente do Iapas, ou órgão substituto, para arrecadar, fiscalizar, controlar e cobrar as contribuições sociais; i) emissão trimestral de uma lista de devedores, indicando seu encaminhamento para diferentes órgãos governamentais e paragovernamentais de fiscalização de débitos.

financiamento, a solução é "indicar o mágico David Coperfield para ministro da previdência".[64]

e) Nova Desvinculação do Salário Mínimo do Benefício da Previdência Social (Medida Provisória n. 91/89)

No final de setembro, o Executivo federal editou a Medida Provisória n. 91, novamente desvinculando os valores dos benefícios e do salário mínimo e indexando-os pelo IPC.

Na exposição de motivos que acompanha a medida provisória, os ministros da Fazenda, do Planejamento e da Previdência e Assistência Social argumentaram que a extensão do ganho real aos benefícios previdenciários "compromete a solvência do sistema, afetando sua gestão e propagando-se para o próximo exercício, na medida em que o salário mínimo continuará tendo o reajuste real de 3% ao mês". Segundo os ministros, "os benefícios terão seu valor real preservado pela reposição da inflação do mês anterior, em estrita consonância com a regra salarial hoje vigente" [65]

Na mesma linha, o ministro da Previdência Social, Jáder Barbalho, voltou a responsabilizar o Congresso Nacional pelo fato de o governo ter baixado a Medida Provisória n. 91.[66]

Logo em seguida, essa MP foi rejeitada pelo Congresso. As lideranças dos partidos políticos representados no Congresso Nacional reprovaram por unanimidade a Medida Provisória n. 91.

f) Elevação das Alíquotas das Fontes da Seguridade Social (MP n. 86/89)

No início de outubro, o Executivo Federal editou a Medida Provisória n. 86, que elevou as alíquotas da CSLL (de 8% para 10%) e da Cofins (de 1% para 1,2%). Além disso, as receitas líquidas provenientes das loterias seriam direcionadas integralmente para a seguridade social, como, aliás, prevê a Constituição da República.

---

[64] Além dessa ironia, para Barbalho, os congressistas agiram de forma eleitoreira, tentando conquistar os votos dos 13 milhões de aposentados e pensionistas. Além disso, afirmou que não pretendia elaborar qualquer tipo de solução para o problema de caixa de seu ministério. "As negociações aconteceram entre as lideranças do Congresso Nacional, e não comigo, o ministro da previdência social", observou Jáder, ao reafirmar que "deve ser dos parlamentares a responsabilidade de resolver a questão de caixa da previdência" (Déficit de NCz$ 4,4 bilhões. *Gazeta Mercantil*. 3/7/1989).

[65] Cf. Benefícios da previdência serão corrigidos pelo IPC. *Gazeta Mercantil*. 30/9/1989.

[66] Barbalho afirmou que a lentidão dos parlamentares em aprovar o novo Plano de Custeio e Benefícios da Previdência obrigou o Executivo a fazer a desvinculação. Caso contrário, o déficit da Previdência, aumentaria em 12%. "O Congresso não está tratando com a urgência devida o tema da seguridade social, o mais polêmico da Constituição", afirmou o ministro (Jáder Barbalho critica congresso. *Folha de S.Paulo*, 3/10/1989).

Em meados de outubro, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei de conversão da MP n. 86. A alternativa do Congresso, mais agressiva que a MP n. 86, visava a municiar com fontes de financiamento os gastos da seguridade social. Dentre outras medidas adotadas com esse objetivo, o Congresso aumentou as alíquotas da Cofins (de 1% para 2%) e da CSLL (de 8% para 10%). Além disso manteve a alíquota do PIS-pasep em 0,65% (a proposta do governo era reduzir para 0,50%).[67]

A reação dos ministros da área econômica foi considerar "inflacionário" o projeto de conversão do Congresso e recomendar seu veto ao presidente José Sarney.[68] No início de novembro, Sarney editou a MP n. 99/89 que vetou o projeto de lei de conversão aprovado pelo Congresso. Seguindo a orientação da área econômica, o presidente manteve, através dessa nova medida provisória, sua decisão anterior: alteração do Finsocial de 1% para 1,2% e redução do PIS-Pasep de 0,65% para 0,5%.

A decisão do presidente José Sarney de vetar o aumento das alíquotas das contribuições sociais inviabilizaria o pagamento, em 1990, de parte dos novos direitos previstos na Constituição federal, advertiu o deputado Antônio Britto (PMDB-RS), relator do projeto de custeio da seguridade social.[69]

---

[67] Dentre as medidas contempladas, destacam-se: a) Aumentar a alíquota do Finsocial de 1% para 2% do faturamento das empresas; a proposta do Executivo aumentava o Finsocial de 1% para 1,2%; b) Aumentar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 8% para 10%, para as pessoas jurídicas em geral, e de 10% para 12% quando se tratar de instituições financeiras; c) Estender a tributação da CSLL para as empresas exportadoras; para os bens supérfluos e para a venda de combustíveis. O Executivo queria manter fora de contribuição anual sobre o lucro as operações de exportação, para não prejudicar a competitividade dos produtos brasileiros; d) Aumentar a alíquota da taxa previdenciária sobre a gasolina. Essa taxa, que na prática estava reduzida a um centavo de cruzado novo para mil litros, passa de 0,03% para 6% e incide sobre todos os derivados de petróleo e sobre o álcool combustível, na saída das refinarias; e) Reativar a taxa previdenciária que incidia sobre a tributação dos bens supérfluos (cigarros, bebidas importadas, cervejas etc.) em 20%; f) Transferir a receita líquida dos concursos de loteria para o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas); e g) Manter a contribuição de 0,65% ao PIS-Pasep, que o Executivo queria reduzir para 0,50% (Finsocial de 2% aprovado no congresso nacional. *Gazeta Mercantil.* 12/10/1989).

[68] A assessoria do ministro do Planejamento informou que dentre todas alterações introduzidas pelo Legislativo na Medida Provisória n. 86, a mais inflacionária era a fixação da alíquota da Cofins (de 1,2% para 2%), tendo em vista o "inevitável repasse" desse custo para os preços (Cf. Governo poderá vetar alíquota de 2% para Finsocial. *Gazeta Mercantil.* 13/10/1989). Na mesma perspectiva, o líder do governo na Câmara, deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS), afirmou que a elevação da Cofins provocaria uma explosão inflacionária. Isso porque a duplicação da alíquota repercutiria por toda a cadeia produtiva, sendo fatalmente repassada para os preços dos produtos. "Podemos perder o controle da inflação", advertiu. Ponte também não concordava com a elevação da alíquota do PIS-Pasep (de 0,5% para 0,65%) (Cf. Sarney analisará veto ao aumento de impostos. *Folha de S.Paulo,* 13/10/1989). A disposição do governo, segundo Ponte, era reconstituir o texto original da Medida Provisória n. 86 que previa a destinação da renda líquida das loterias para o Orçamento da Seguridade Social, o aumento da tributação dos fundos de curto prazo, o aumento do Finsocial de 1% para 1,2% e uma redução da alíquota do PIS-Pasep, de 0,65% para 0,5%.

[69] Segundo Antônio Britto, faltaria dinheiro para cobrir as despesas com os novos direitos constitucionais, como o pagamento de 13° salário integral para os aposentados e a garantia do piso de um salário mínimo para aposentado rural. Para o deputado, o veto do presidente Sarney acarretaria um corte de 15% no orçamento da

No final de novembro, o Congresso Nacional aprovou emenda do deputado Paulo Paim (PT-RS), preocupado, nesse momento, com a regulamentação do Programa Seguro Desemprego, tratado a seguir. Para o deputado, a redução da alíquota do PIS-Pasep inviabilizaria os benefícios do seguro-desemprego e prejudicaria projetos de desenvolvimento econômico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES).[70] Com esse objetivo, a Emenda Paim manteve a proposta do Executivo de aumentar o Finsocial de 1% para 1,2%, por um lado; e manteve a alíquota do PIS-Pasep de 0,65%, derrubando a decisão do governo de reduzir para 0,5%, por outro.

A Não-Regulamentação da Previdência Social

Em suma, vimos acima que, no final de março de 1989 o ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) encaminhou ao Palácio do Planalto o projeto de lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social. No início de abril, a proposta do MPAS foi encaminhada para a Seplan, ali permanecendo para "estudos" até que fossem encontradas "alternativas" para financiar os novos direitos. Desde então foi iniciado um longo ciclo de embates entre o executivo e o Congresso. Em junho de 1989, após a edição da MP n. 63/89, o governo descongelou o Projeto de Lei do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social. Entretanto, os embates prosseguiram e o Projeto de Lei ficou à deriva.

No final de agosto de 1989, a imprensa noticiou a existência de um parecer da Consultoria Geral da República, elaborado por Saulo Ramos, segundo o qual os novos benefícios não precisariam necessariamente entrar em vigor em 1990, já que poderiam ser implantados dezoito meses após a aprovação da lei da nova seguridade social, que também não havia sido votada no Congresso.

Os ministros do Planejamento e da Fazenda passaram a orientar-se por esse parecer, deixando a questão para o governo seguinte. Em reunião com lideranças partidárias, a Seplan teria manifestado a intenção, supostamente aceita por Sarney, de iniciar a implantação dos novos benefícios a partir de agosto de 1990. [71]

Essa decisão de protelar a implantação dos novos direitos foi reforçada, a partir de outubro de 1989, em função das discussões em torno do Orçamento Geral da União para 1990, quando então o impasse entre o governo e o Congresso acirrou-se ainda mais. Esse novo complicador enterraria de vez a aprovação do novo Plano de Custeio e Benefícios da Previdência Social, ainda em

---

seguridade social para o próximo ano. Outra conseqüência da decisão presidencial, segundo Britto, seria o atraso na definição do plano de custeio da previdência e na organização da assistência social. "Não temos como definir onde gastar sem ter o que gastar", observou (Sarney veta nova alíquota e mantém Finsocial em 1,2%. *Gazeta Mercantil*. 26/10/1989).

[70] Cf. Emenda Paim: Finsocial fica em 1,2%; PIS-Pasep vai a 0,65%. *Gazeta Mercantil*. 27/11/1989.

[71] Cf. Impasse para pagar benefícios. *Gazeta Mercantil*. 30/8/1989.

1989. Para que os novos benefícios previstos na Constituição fossem implantados ao longo de 1990, o projeto teria de ser aprovado até o final de novembro.[72]

Todavia, somente em meados de dezembro de 1989, um substitutivo ao texto do Executivo foi aprovado na Comissão de Saúde e Previdência da Câmara dos Deputados, mas não foi submetido ao Senado. Ficou retido na Comissão de Finanças da Câmara durante o recesso parlamentar e transferido para nova legislatura, que se iniciaria em março de 1990, junto com o governo Collor de Mello. Com isso, a estratégia do governo de impedir, desfigurar e prorrogar o início da vigência da Constituição da República, foi plenamente alcançado. É certo que a contrapartida dessa vitória foi lançar a Constituição da República na lata de lixo.

3.4 – REGULAMENTAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO

Com a Constituição de 1988, o PIS-Pasep deixou de ter a função de formar patrimônio individual do trabalhador. Preservou-se somente o que foi acumulado até então, mantendo-se as condições de saque vigentes, exceto a retirada por motivo de casamento.

Os recursos do PIS-Pasep passaram a financiar o seguro-desemprego, o abono anual para os trabalhadores com renda mensal de até dois salários mínimos e os programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES (pelo menos 40% da arrecadação do fundo). Nesse sentido, passou a ser uma das fontes de financiamento da seguridade social.

Essas mudanças na destinação dos recursos do PIS-Pasep também não foram assimiladas pela área econômica do governo, que desencadeou manobras visando a desfigurá-las. Nesse sentido, destacam-se três medidas – uma das quais foi adotada apenas dois dias antes da promulgação da Carta Constitucional –, sumarizadas a seguir.

— Centralização das Receitas e Retenção de Repasses.

— Redução das Alíquotas do PIS-Pasep.

— Oposição ao Projeto de Lei de Regulamentação Complementar do Programa Seguro-Desemprego.

---

[72] Diante desse impasse, o deputado Antônio Britto (PMDB-RS), relator do projeto de custeio da seguridade social, advertiu: "Nessa queda-de-braço entre o governo e o Congresso quem vai ser prejudicado são os aposentados e os trabalhadores que estão esperando a aprovação do plano, para se aposentar". Na avaliação de Britto, a não-aprovação do plano em 1989 iria provocar uma desorganização completa da Previdência. Sem a definição das fontes de recursos, o Congresso estava amarrado e não poderia elaborar seu parecer final sobre o Plano de Custeio da Previdência nem os Projetos de Organização da Saúde e da Assistência Social, descumprindo o prazo constitucional fixado em 5/10/1989.

a) Centralização das Receitas e Retenção de Repasses

No dia 6/10/1988, dois dias antes da promulgação da Constituição de 1988, portaria do ministério da Fazenda determinou que, a partir daquela data, as contribuições ao PIS-Pasep deveriam ser recolhidas ao Tesouro Nacional.

A centralização das fontes de financiamento no Tesouro Nacional foi uma estratégia geral implementada pela área econômica do governo em 1988 e 1990. Como mencionei, essa medida afetou particularmente o financiamento das políticas que integravam seguridade social. Tratou-se de um descumprimento da Constituição da República, ao colocar por terra o princípio do Orçamento da Seguridade Social, que visava a impedir exatamente esse tipo de expediente, ao propor uma gestão autônoma e unificada, das fontes e dos usos a ele vinculados.

A conseqüência desses expedientes foi a retenção indevida de recursos, atrasando as transferências de receitas e ocasionando perdas reais de recursos, tendo em vista as elevadas taxas de inflação vividas à época. No caso específico do PIS-Pasep, Azeredo (1989:5-7) mostra a magnitude das perdas infringidas. Segundo a autora, entre outubro e dezembro de 1988, foram retidos 17% da arrecadação do PIS-Pasep pelo Tesouro Nacional. Entre janeiro e agosto de 1989, a Secretaria do Tesouro Nacional reteve 48% da arrecadação do período.[73] Nesse sentido, afirma a autora, também nesse caso, ao invés de a política econômica financiar o gasto social, ocorreu exatamente o contrário, quando as fontes de financiamento dos programas sociais passam a financiar a política econômica.

b) Redução das Alíquotas do PIS-Pasep

Outra manobra foi a redução da alíquota do PIS-Pasep, de 0,65% para 0,35% sobre o faturamento bruto das empresas, decretada em novembro de 1988.[74] Depois, em 1989, por ação do Congresso, essa alíquota voltou para o patamar anterior. Todavia, durante a sua vigência, essa redução acarretou nova

[73] Essa retenção implicou perdas reais efetivas e de grande magnitude, dada a elevada taxa mensal de inflação desse período, alimentando o espectro da hiperinflação. Para avaliar essas perdas reais que o BNDES vinha sofrendo, Azeredo (1989) converteu esses valores para BTN e constatou que, entre outubro de 1988 e agosto de 1989, o banco deixou de receber 271 milhões de BTN, que correspondiam "a mais do que o dobro da arrecadação do PIS-Pasep" verificada no mês de agosto de 1989. A autora enfatizou que: "Este procedimento indevido por parte da Secretaria do Tesouro Nacional não significa uma perda apenas para o BNDES, que deixa de contar com 40%, no mínimo, da arrecadação do PIS-Pasep para suas aplicações. Perdem principalmente os trabalhadores, detentores primeiros destes recursos. Isso se deve à própria natureza do Fundo que permite a aplicação não só dos 40% devidos ao BNDES como também da parcela restante, que não está sendo usada para o seguro-desemprego ou para o abono. Os retornos destas aplicações poderiam custear posteriormente parte da expansão do atual programa de seguro-desemprego".

[74] Mensagem Presidencial n. 486/88.

perda nos recursos disponíveis para os programas do BNDES[75] e para o para o seguro-desemprego.

No caso do seguro-desemprego, com essa redução, contabilizada no OGU para 1989, os recursos do PIS-Pasep seriam insuficientes, sobretudo considerando-se o aumento de custos relativos ao programa ampliado, conforme as propostas de regulamentação da legislação complementar apresentadas mais à frente. Defrontou-se, efetivamente, com a impossibilidade financeira de viabilizar o anteprojeto de lei complementar que estava sendo elaborado pelo Congresso Nacional.

Como disse, posteriormente, no início de 1989, essa portaria presidencial foi derrubada, e a alíquota retornou para o patamar de 0,65%. Entretanto, como mostrei na análise da desfiguração da previdência social, na segunda metade de 1989, o "jogo de braços" entre o Executivo e o Congresso Nacional esquentou novamente. O Executivo voltou a instituir a redução da alíquota do PIS-Pasep para 0,5%. No final de novembro, o Congresso Nacional aprovou emenda do deputado Paulo Paim, derrubando a decisão anterior do governo e ampliando, novamente, a alíquota do PIS-Pasep para 0,65%.[76]

c) Oposição do Executivo ao Projeto de Regulamentação

Com foi anteriormente analisado, o programa de seguro-desemprego, instituído em 1986, tinha caráter bastante restrito. A exigência de comprovar o pagamento de 36 meses à previdência social nos últimos quatro anos, por exemplo, exclui do programa cerca da metade dos desempregados. Considerando os demais critérios de acesso ao seguro, estimava-se que apenas 16% dos desempregados poderiam requerer o auxílio, estimava Azeredo (1989). O valor do benefício era também reduzido, em face dos salários da ativa.

Mas a principal fragilidade do programa era a ausência de uma fonte de financiamento. A dependência das disponibilidades de caixa do Tesouro limitava

---

[75] No caso do BNDES, segundo a avaliação do vice-presidente da instituição, Bruno Nardini, o impacto da redução da alíquota do PIS-Pasep sobre o orçamento do banco "é coisa séria". Segundo o dirigente, "estaremos com quase 22% a menos em nosso orçamento líquido. Em princípio, os projetos contratados terão garantidos seus recursos em 1989. A saída, provavelmente, será cortar em áreas onde os investimentos são esporádicos, como é o caso da Agência Especial de Financiamento (Finame), mas o assunto ainda está em pauta" (Maior demanda por empréstimos e orçamento menor, preocupam bndes. *Gazeta Mercantil*. 3/12/1988).

[76] Mais especificamente, como mostrei no tópico anterior, referente à previdência social, o ápice desse embate entre o Executivo e Legislativo foi travado nas discussões em torno da Medida Provisória n. 86, de outubro de 1989, que estabelecia, dentre outros pontos, a redução do PIS-Pasep de 0,65% para 0,5%. Posteriormente, o Congresso derrubou a MP n. 86 e aprovou a Lei de Conversão, Medida Provisória n. 86, que mantém a contribuição de 0,65% ao PIS-Pasep. Com a Medida Provisória n. 99, de outubro, o presidente Sarney vetou o projeto de lei de conversão e reduziu novamente a alíquota do PIS-Pasep para 0,5%. Finalmente, no final de novembro, o Congresso Nacional aprovou emenda do deputado Paulo Paim, derrubando a decisão anterior do governo e ampliando, novamente, a alíquota do PIS-Pasep para 0,65%.

as possibilidades de aperfeiçoamento e ampliação do programa. Essa lacuna foi resolvida pela Constituição de 1988. O art. 239 definiu o PIS-Pasep como fonte de financiamento do seguro-desemprego.

A consolidação dessas mudanças, porém, dependia da legislação constitucional complementar. Diversos parlamentares elaboraram projetos de lei visando a esse objetivo, com destaque para as propostas dos deputados Jorge Uequed (PSDB-RS); Paulo Paim (PT-RS) ; e José Serra (PSDB-SP).[77]

Embora essas propostas tenham sido formuladas no final de 1988 e início de 1989, apenas em meados de dezembro de 1989 o projeto de lei que regulamentava o seguro-desemprego foi aprovado pela Câmara dos Deputados. No dia seguinte, o Senado também aprovou o projeto que foi encaminhado para a sanção do presidente da República. O texto aprovado foi fruto de amplo acordo entre os deputados José Serra, Paulo Paim e Jorge Uequed, o ministério do Trabalho e o BNDES.

De acordo com a análise de Azeredo (1989), o projeto aprovado pelo Congresso corrigia as principais lacunas do programa. Em primeiro lugar, além da assistência financeira ao trabalhador desempregado, o programa passou a incorporar os objetivos de recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e de reciclagem profissional.

Em segundo lugar, foram eliminadas as principais restrições ao acesso do trabalhador ao programa. Nesse sentido, o período de espera de 60 dias após a demissão para requerimento do benefício foi reduzido para sete dias após a dispensa. A exigência de comprovar o pagamento à previdência social de pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos foi substituída pela exigência de comprovar quinze meses de emprego nos últimos 24 meses. A exigência de comprovar ter recebido salário de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativo a cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa foi mantida.

O beneficio passou a ser concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo de quatro meses, de forma contínua ou alternada a cada período de doze meses, contados a partir da data da dispensa que deu origem à primeira habilitação no período; a legislação anterior estabelecia que o benefício seria concedido a cada período de dezoito meses.

Além da introdução do piso de um salário mínimo, o valor dos benefícios foi elevado. A legislação anterior assegurava para os trabalhadores com renda de até três salários mínimos um benefício equivalente a 50% do seu último salário; para os que percebiam um salário maior, o valor do benefício equivalia a 1,5 do piso nacional de salários (PNS). Com a nova regulamentação, o valor do benefício

[77] Proposta de Jorge Uequed (Projeto de Lei n. 991/88); Paulo Paim (Projeto de Lei n. 1.260/88); e José Serra (Projeto de Lei n. 2.250/89).

passou a ser calculado segundo três faixas salariais: para os trabalhadores com renda até três salários mínimos (cerca de 80% dos desempregados), o valor do benefício passou a corresponder a 80% do salário médio dos últimos três meses; com renda de três a cinco salários mínimos, é garantido um mínimo de 68% do salário médio dos últimos três meses; acima de cinco salários mínimos, o valor do benefício passa a ser igual a três salários mínimos.

Em terceiro lugar, a nova regulamentação introduziu mudanças significativas na gestão e no custeio do programa seguro-desemprego e do pagamento do abono anual. A principal novidade foi a instituição do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), integralizado pelas seguintes fontes de receita: o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep; os retornos e resultados das aplicações realizadas; o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade;[78] e outros recursos que lhe sejam destinados. Com a decisão, os recursos do PIS-Pasep seriam transferidos ao FAT e não poderiam ficar retidos no Tesouro Nacional. Na mesma direção, o projeto fixou o prazo máximo de 30 dias, a contar da data do pagamento, para que os recursos da arrecadação do PIS-Pasep fossem transferidos ao FAT. Segundo a nova regulamentação, os recursos do FAT passaram a integrar o Orçamento da Seguridade Social na forma da legislação pertinente.

Outra decisão importante foi atribuir ao BNDES a competência pela aplicação dos recursos do FAT, mediante critérios de remuneração do patrimônio. O projeto aprovado estabeleceu que o BNDES remuneraria o FAT com correção monetária mais juros de 5% ao ano. De acordo com o estabelecido pela Constituição, pelo menos 40% da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep seriam aplicadas por intermédio do BNDES no financiamento de programas de desenvolvimento econômico, de acordo com suas políticas operacionais.

A nova regulamentação também instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Condefat), composto de nove membros, assim definidos: três representantes dos trabalhadores; três representantes dos empregadores; um representante do ministério do Trabalho (MTb); um representante do ministério da Previdência e Assistência social (MPAS); um representante do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

---

[78] O projeto estabelece também um prazo de 180 dias para o Executivo enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei regulamentando a contribuição sobre a rotatividade da mão-de-obra prevista na Constituição. Esse dispositivo poderá representar um reforço para o custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, ao mesmo tempo em que promoverá o desestímulo da rotatividade oportunista da mão-de-obra, minimizando a instabilidade do trabalhador no mercado de trabalho.

A Presidência do Conselho Deliberativo, anualmente renovada, seria rotativa entre os diversos membros. A Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo seria exercida pelo ministério do Trabalho. Competia ao Condefat definir quaisquer matérias relacionadas com o seguro-desemprego e o abono anual.[79] A fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Anual competia ao ministério do Trabalho.

Entretanto, apesar desses avanços, em janeiro de 1990, no crepúsculo de sua gestão, o presidente da República *vetou parcela dos dispositivos do projeto de lei formulado e aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1989, descaracterizando o projeto.*

Os vetos atingiram o núcleo financeiro do projeto, excluindo os dispositivos que delegavam ao BNDES a responsabilidade pela administração e aplicação dos recursos do FAT; os que definiam as formas de remuneração e aplicação desses recursos; e os que atribuíram ao Condefat o poder decisório na gestão do Fundo.

Nas reuniões técnicas que antecederam essa decisão presidencial, acirrou-se um conflito interno entre os ministros da área econômica e a ministra do Trabalho, Dorothea Werneck, em torno da gestão dos recursos do FAT. Os primeiros defendiam a "unicidade do orçamento da União," o que significa que os recursos do PIS-Pasep teriam de ser transferidos para a Secretaria do Tesouro Nacional, garantindo-se, assim, a "transparência" das receitas e despesas globais do governo. A Ministra do Trabalho defendia que o projeto fosse mantido tal como aprovado pelo Congresso. Ou seja, que o BNDES respondesse pela aplicação dos recursos do FAT, a partir das diretrizes ditadas pelo Condefat.

O ministro-chefe do Gabinete Civil, Luís Roberto Ponte, que participara das reuniões com os ministros e técnicos envolvidos com a matéria e concordava com as posições da área econômica, fustigou a ministra Werneck ao declarar à imprensa que "a ministra do Trabalho tem mais confiança no BNDES do que no Tesouro Nacional". Ainda segundo Ponte, "não há dúvida nenhuma de que está havendo pressão do BNDES" sobre a ministra do Trabalho.

O ministro-chefe indicou que uma alternativa para garantir a destinação dos recursos seria a edição de uma medida provisória, junto com a sanção ao projeto, estabelecendo que o Tesouro Nacional deverá assegurar, prioritariamente, o

[79] Dentre essas matérias destacam-se: a) aprovar o plano de contas e suas alterações; b) aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Anual e os respectivos orçamentos; c) deliberar sobre a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; d) determinar a elaboração de minutas de projetos de leis com vista ao aprimoramento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono anual; e) encaminhar ao órgão responsável pela elaboração do Orçamento de Seguridade Social a proposta de orçamento do FAT a ser enviada ao Congresso Nacional; f) decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; g) fixar a remuneração do agente responsável pelas aplicações dos recursos do Fundo; h) fiscalizar a administração do Fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos; e i) deliberar sobre outros assuntos de interesse do FAT.

pagamento do seguro-desemprego, em detrimento de outras despesas da União. Com isso, o órgão seria obrigado a fazer aportes de recursos, para cobrir eventuais "furos", como ocorreria, por exemplo, em caso de recessão.[80]

Alheio à Constituição e ao Congresso Nacional, o presidente Sarney sancionou o projeto do seguro-desemprego aprovado pelo Congresso, *porém acatou a orientação da área econômica de centralizar no Tesouro Nacional todas as receitas da União.* Sarney vetou os artigos que permitiam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) administrar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com os vetos, os recursos continuaram a ser administrados pelo Tesouro Nacional.

Na mensagem enviada ao Congresso, o governo explicou que a vinculação dos recursos ao BNDES "rompe com todo o esforço do atual governo no aprimoramento dos procedimentos de gestão das finanças públicas".[81]

O caráter anticíclico do projeto, um de seus eixos, minado pela decisão de Sarney, foi defendida pelo deputado José Serra na justificativa do Projeto de Lei de sua autoria. A idéia básica consistia em um mecanismo compensatório: nos momentos de crescimento econômico, a arrecadação do fundo superaria o montante dos dispêndios, levando a uma acumulação de recursos; já nas fases de recessão, esses recursos acumulados seriam utilizados na cobertura de um eventual déficit decorrente da queda na arrecadação e do aumento do desemprego.[82]

---

[80] Cf. Seguro-desemprego: não há consenso no governo. *Gazeta Mercantil.* 10/1/1990. Consultada sobre a proposta, a ministra Dorothea disse à imprensa que, se fosse adotada a sugestão de seus três colegas, "o projeto aprovado pelo Congresso vai ser mutilado, pois obrigaria o governo a adotar uma medida provisória recriando o Fundo", só que administrado pelo Tesouro (Sarney define hoje o novo seguro-desemprego. *Folha de S.Paulo,* 11/1/1990).

[81] Cf. Novo seguro-desemprego entra em vigor hoje. *Folha de S.Paulo,* 12/1/1990. Analisando a medida, o economista Bernard Appy, põe o dedo na ferida: "Os vetos devem-se principalmente a que, com a transferência dos recursos ao BNDES, o Tesouro precisaria aumentar ainda mais seu endividamento para fazer face às necessidades de caixa. Isso significa que o Tesouro estaria se endividando caro (à taxa da LFT) para emprestar barato através do BNDES, o que parece altamente irracional no atual contexto. Nesse sentido, o Executivo optou por privilegiar o curto prazo em detrimento da filosofia mais geral do projeto". Com os vetos, perdeu-se toda essa dimensão de longo prazo do projeto, uma vez que os recursos do seguro-desemprego permaneceriam no caixa único do Tesouro, sem qualquer remuneração, e sem qualquer vínculo com a parcela de 40% do PIS-Pasep constitucionalmente destinada ao BNDES" (Bernard Appy. Seguro-desemprego mutilado. *Gazeta Mercantil.* 21/1/1990).

[82] Em suas palavras: "Cabe lembrar que as formas de financiamento do Programa têm características claramente anticíclicas. Nos anos de elevado nível de atividade, o Fundo tenderá a crescer com o aumento das aplicações, dada a elevação da arrecadação do PIS-Pasep e a diminuição do desemprego, minimizando os desembolsos para atender aos desempregados. Já nos anos de retração cíclica a maior acumulação observada nos períodos de auge permitirá atender aos desempregados, cujo número aumentaria face ao declínio da atividade econômica. Em resumo, o Programa de Seguro-Desemprego não ficará amarrado às receitas correntes – o que seria um contra-senso, pois tais receitas caem precisamente quando sobe o desemprego cíclico – e poderá ser ampliado a partir do retorno das aplicações dos recursos. O Fundo de Amparo ao Trabalhador poderá contar ainda com uma contribuição adicional, proveniente das empresas que, dentro do

Em suma, embora a Lei que regulamentou o novo Programa de Seguro-Desemprego,[83] tenha preservado na íntegra os dispositivos relativos à cobertura e benefícios, os vetos mencionados atingiram sua espinha dorsal, ao eliminar os dispositivos que delegavam ao BNDES a responsabilidade pela administração e aplicação dos recursos do FAT, que definiam as formas de remuneração e aplicação desses recursos e, finalmente, que atribuíram ao Condefat poder decisório na gestão do Fundo.

Para tentar contornar essa contramarcha, no apagar das luzes da Nova República, em fevereiro de 1990, dada a pressão da sociedade civil e dos parlamentares envolvidos, foi editada a Medida Provisória n. 134/90, proposta pelo ministério do Trabalho. Essa MP serviu de base para a Lei n. 8.019, de 11/4/1990,[84] que reestruturou o FAT, recuperando aspectos do projeto original aprovado pelo Congresso e adequando-o aos vetos do Executivo. [85]

3.5 – LEI ORGÂNICA DA SAÚDE

A estratégia de postergar a implementação dos novos direitos constitucionais também vigorou no caso da regulamentação do SUS.

Apenas no final de julho de 1989 – quase quatro meses de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição –, o Executivo federal encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei Orgânica da Saúde (LOS). A Comissão Mista de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados só conseguiu aprovar o projeto da LOS no início de dezembro de 1989. Depois, o projeto teria de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal. Entretanto, isso não ocorreu no governo Sarney, porque o Congresso entrou em recesso no dia 15 de dezembro, e a discussão foi postergada para o governo Collor. Portanto, também no caso do SUS, os prazos

---

seu setor, apresentem índices de rotatividade maiores do que a média. Isto trará novo benefício, que é o desestímulo à rotatividade oportunista da mão-de-obra e o aumento da estabilidade do emprego" (José Serra. Introdução do Projeto de Lei n. 2.250/89).

[83] Lei n. 7.998, de 11/1/1990.

[84] A legislação referente ao seguro-desemprego e ao FAT é composta de duas leis: Lei n. 8.287, de 20/12/1991, e Lei n. 8.352, de 28/12/1991.

[85] Pela Lei n. 8.019/90, a contribuição do PIS-Pasep era arrecadada pela Secretaria da Receita Federal e o Tesouro Nacional tinha prazo de dez dias para repassar os recursos para a conta do FAT, que era vinculado ao ministério do Trabalho. O Tesouro Nacional deveria observar, para o repasse dos recursos ao FAT, os mesmos prazos legais estabelecidos para a distribuição dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e municípios. O ministério do Trabalho, por sua vez, transferiria a parcela a ser aplicada pelo BNDES, que correspondia a 40% da arrecadação, e efetuaria as transferências necessárias ao pagamento do seguro-desemprego, a cargo da CEF, ao pagamento do abono do PIS através da CEF e ao abono do Pasep pelo Banco do Brasil. Os recursos que não eram utilizados de imediato seriam aplicados em títulos do Tesouro, através do Banco Central (Azeredo e Chahad, 1992).

constitucionais foram olimpicamente descumpridos pelo Executivo e pelo Congresso.

Uma das questões mais polêmicas aprovadas pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados foi a manutenção do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps). Em conformidade com o SUS, tanto o projeto de Lei Orgânica da Saúde, formulado pelo ministério da Saúde, quanto o projeto substitutivo, elaborado pelo deputado Geraldo Alckmin (PSDB-SP), extinguiam o Inamps. O substitutivo do deputado transferia integralmente os escritórios do órgão para as secretarias estaduais da saúde.

Entretanto, o projeto aprovado pela Comissão de Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados manteve o Inamps, com todos os seus cargos e sua máquina administrativa. Símbolo da política centralizada e privatista da ditadura, absolutamente incompatível com os princípios do SUS, o Inamps possuía cerca de 120 mil funcionários e seu orçamento, para 1990, era quase dez vezes maior ao destinado ao ministério da Saúde.

O então presidente do Inamps, José de Ribamar Pinto Serrão – que, como vimos, era médico particular do presidente da República e substituiu Hésio Cordeiro – afirmou à imprensa que a manutenção do órgão foi uma "medida lógica" e não houve qualquer pressão da direção do Inamps para que isso ocorresse. Afirmou que o Inamps tem uma estrutura que não pode ser desprezada.[86]

A manutenção do Inamps foi fruto de um *lobby* de parlamentares liderado pelo deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), que, posteriormente, seria um dos líderes da base política do governo Collor.[87] Como veremos na quarta parte desta tese, Collor reforçou ainda mais o Inamps, recentralizando a política nacional de saúde e descaracterizando o Sistema Único de Saúde (SUS).

Como vimos anteriormente, a extinção do Inamps era um dos focos centrais da estratégia reformista que desaguou, em 1987, no Sistema Único e Descentralizado de Saúde (Suds). Da mesma forma, sua presença era incompatível com o modelo de gestão administrativa e financeira implícito ao Sistema Único de Saúde (SUS), aprovado pela Carta de 1988.

3.6 – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como aconteceu nos demais setores analisados, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) também não foi aprovada dentro dos prazos

---

[86] Cf. Escritórios do Inamps podem fechar em 90. *Folha de S.Paulo*, 9/12/1989.

[87] Cf. Câmara aprova manutenção do Inamps. *Folha de S.Paulo*, 7/12/1989.

estabelecidos pela Constituição e tampouco foi sancionada pelo governo da Nova República.

A Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social da Câmara aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) somente no final de novembro de 1989. Antes da sanção presidencial, o projeto da Loas teria ainda de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal, o que acabou não ocorrendo até final do governo Sarney.

Um dos principais pontos dessa lei aprovada pela Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social da Câmara era a concessão de um salário mínimo aos deficientes físicos, ou mentais, e aos idosos que comprovassem condições de pobreza. Como veremos na Quarta Parte desta tese, essa diretriz aprovada pela Constituição de 1988 desaguou, após um longo e difícil percurso, no chamado Benefício de Prestação Continuada (BCP), regulamentado em 1996. Entretanto, no final do Governo Sarney, a fonte de recursos para esse benefício não estava definida, uma vez que o projeto de Orçamento Geral da União para 1990, enviado ao Congresso, não reservou recurso para esse fim.

3.7 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Com atraso de dois meses em relação ao que mandava a Constituição da República, no início de junho de 1989 o Executivo federal encaminhou ao Congresso o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

No Congresso, o projeto foi analisado pela Comissão de Educação da Câmara Federal, e teve como relator o deputado Jorge Hage (PSDB-BA). O substitutivo que estava em fase de elaboração resultou de ampla consulta e debate com a comunidade educacional.[88]

Esse processo de consultas recebeu o apoio do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed). Reunidos em um fórum nacional, os secretários divulgaram a "Carta de Belém – Em defesa da Escola Pública", na qual explicitam a "plena aprovação" ao processo adotado pelo Congresso Nacional.

Ao mesmo tempo, manifestam preocupações com relação a diversos temas. A Carta de Belém identifica pressões que ameaçavam as conquistas da nova Constituição, apontando expedientes de desfiguração semelhantes aos que vínhamos observando nos demais setores. Observe-se, por exemplo, que a Carta alertava para as "tentativas de postergar e até mesmo impedir o processo

[88] Segundo o relator, na primeira etapa, iniciada em março, "a Comissão de Educação ouviu mais de 30 dirigentes de órgãos públicos e entidades civis, que incluíram desde o ministro da Educação até a UNE, passando pela SBPC, CFE, Inep, CNTE, Andes, AEC, Fenen, Consed, Undime, Anped e Crub, dentre tantas". Após nova rodada de debate e incorporação de sugestões e emendas, o relator pretendia apresentar seu substitutivo até o final de novembro de 1989 (Jorge Hage. A educação terá lei democrática. *Folha de S.Paulo*, 16/10/1989.

democrático de discussão da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); as ameaças de se eliminar da Constituição Brasileira, recentemente aprovada, a garantia de formulação de uma nova LDB; a tramitação, no Congresso Nacional, de diversos Projetos de Lei sobre Salário-Educação que descaracteriza a verdadeira destinação desses recursos para o ensino fundamental público".

Diante de tantas ameaças, os Secretários Estaduais de Educação apelavam para que os Deputados e Senadores, apoiassem e agilizassem a tramitação do Projeto Substitutivo do Deputado Jorge Hage (PSDB-BA) "nas duas Casas Legislativas, em virtude de este dispositivo contemplar todos os princípios fundamentais definidos pelo Consed".[89]

Todavia, de fato, não se alcançou nenhum consenso em torno do substitutivo do deputado Jorge Hage durante o Governo Sarney. Com o parlamento renovado a partir de 1990, recomeçou o processo de busca de consensos, também sob o fogo cruzado do Governo Collor. Como veremos na Quarta Parte desta tese, a exemplo do que ocorrera em 1946, o debate em torno da LDB prolongou-se; no caso que estamos estudando, prolongou-se até a segunda metade dos anos 90, quando foi finalmente aprovada e sancionada pelo Executivo.

3.7 – RELAÇÕES SINDICAIS E TRABALHISTAS.

No campo das relações sindicais e trabalhistas, a maior parte dos dispositivos não considerados "auto-aplicáveis" também deixaram de ser regulamentados por legislação constitucional complementar e, portanto, não entraram em vigor até o final de 1989 – o que, mais uma vez, contrariava o disposto na Constituição da República. Esse é particularmente o caso dos seguintes dispositivos: participação dos trabalhadores nos lucros das empresas; livre associação profissional ou sindical e arbitragem; proteção de mercado de trabalho da mulher, mediante legislação especial; piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas; proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de 18 anos e de qualquer trabalho para menores de 14 anos; igualdade de direitos entre o trabalhador avulso e o trabalhador com vínculo empregatício permanente; e participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos e nas empresas com mais de 200 empregados (em algumas empresas e órgãos públicos esse direito já vinha sendo respeitado na prática).

---

[89] Consed. Carta de Belém em defesa da escola pública. *Folha de S.Paulo*, 26/10/1989.

Nem mesmo os dispositivos considerados "auto-aplicáveis" tiveram tramitação pacífica. Esse é particularmente o caso da licença às gestantes, alvo de interpretações divergentes.[90]

Dentre os dispositivos contemplados com legislação complementar pelo Congresso Nacional, destacam-se a proteção contra a demissão imotivada e o direito de greve. No primeiro caso, a Comissão do Trabalho da Câmara aprovou, em outubro de 1989, um projeto de lei complementar à Constituição, proibindo a demissão "sem justa causa" ou "relevante motivo econômico". Posteriormente, o projeto foi submetido ao Senado e à sanção presidencial e aprovado nos dois casos.

A regulamentação do direito de greve foi, obviamente, mais polêmica. Na verdade, o Congresso Nacional foi forçado a tratar do assunto, em virtude de o Executivo ter editado a Medida Provisória n. 50, de 26/4/1989, que regulamentava de forma distorcida o direito de greve. A regulamentação casuística, feita pela MP, nesse caso, visava a dar fundamento legal ao governo, para que enfrentasse à sua maneira as paralisações que ocorriam em todo o país. No final de maio, quando venceu o prazo de 30 dias de vigência da MP n. 50, o governo reeditou-a, convertida em Medida Provisória n. 59. Em meados de junho, o Congresso Nacional aprovou o substitutivo do senador Ronan Tito (PMDB-MG), derrubando e modificando pontos importantes da Medida Provisória n. 59. O Projeto de Lei de Conversão n. 8/89 foi posteriormente sancionado pelo presidente da República.

Em suma, neste capítulo, esforcei-me para argumentar que a segunda frente em que se evidenciaram as contramarchas reativas às mudanças, manifestou-se pelos movimentos que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse

---

[90] Em outubro de 1988, logo após a promulgação da Carta de 1988, o ministério do Trabalho baixou a Instrução Normativa n. 1, condicionando a aplicação da licença-maternidade à publicação de Lei Complementar. Posteriormente, a divisão de recursos humanos na secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR) chegou a igual conclusão. No Parecer n. 62/89, o órgão também considera que a licença de 120 dias só entra em vigor após a edição de uma lei específica. Em março de 1989, a ministra do Trabalho, Dorothea Werneck, pressionada por lideranças sindicais e feministas, reexaminou o assunto e acabou recebendo de sua consultoria um entendimento favorável à auto-aplicabilidade, posteriormente endossada pelo ministério da Justiça, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap). Com a revogação da Instrução Normativa n. 1, as trabalhadoras gestantes passaram a ter sua licença ampliada, de 84 dias, para 120 dias, "sem prejuízo do emprego e do salário." Posteriormente, em outubro de 1989, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) decidiu que a licença-maternidade não era auto-aplicável. Assim, segundo o parecer desse Tribunal, "o direito à licença gestante prevista no art. 7°, XVIII, da Constituição Federal de 5/10/1988, depende da lei regulamentadora, de competência do Congresso Nacional." Essa decisão contrariava o entendimento de diversos tribunais regionais do Trabalho, como os de São Paulo e Minas Gerais, que vinham considerando o aumento da licença-gestante como dispositivo auto-aplicável. O mesmo entendimento tinha a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e uma série de outras empresas que já vinham concedendo o benefício de forma espontânea. (Para TST, licença gestante não vigora. *Gazeta Mercantil*. 10/10/1989).

propósito, destaquei a forte oposição à tramitação da agenda reformista na ANC (1987-1988); o chamado "desmonte orçamentário e burocrático", implementado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1989). Como conseqüência, entre outubro de 1988 e março de 1990, emergiu um quadro jurídico e institucional caótico e incerto no campo dos direitos sociais.

Entretanto, nada disso pode ser comparado ao que estava por vir. O movimento rumo à desestruturação do Estado Social formalmente esboçado pela Constituição de 1988 ganhou vigor extraordinário a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras –, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada. A seguir, na quarta parte desta tese, tratarei deste ponto.

QUARTA PARTE – A CONTRA-REFORMA LIBERAL (1990-2002)

CAPÍTULO I – A CONTRA-REFORMA TRUNCADA (1990-1992)

Como já disse, esta tese vem tratando das tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira, entre 1964 e 2002. Um desses movimentos – o primeiro que se analisou aqui – aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado Social em nosso país.

O outro movimento aponta no sentido contrário: o da desestruturação da daquelas bases institucionais e financeiras, que foram formalmente esboçadas na Carta de 1988. Após as *primeiras contramarchas* (nos últimos anos da transição democrática), o movimento rumo à desestruturação do Estado Social ganhou vigor extraordinário a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras. Os retrocessos formais consumados nessa fase somados à gravíssima restrição de ordem financeira imposta ao financiamento do gasto social, herança desse período, levam-nos a considerar crível um cenário futuro em que a caridade volte a ser a marca predominante do sistema de proteção social em nosso país. Esse espectro tornou-se bastante perceptível no final do período analisado neste trabalho.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial, o que intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados entre capital e trabalho, nos "anos de ouro" entre 1945 e 1975. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico.

No plano interno, a contra-reforma liberal foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as elites políticas reorganizassem suas forças e fizessem a opção subserviente pelo projeto liberal, sobretudo a partir da eleição de Collor.

Em suma, foi somente em 1988 que o Brasil incorporou o paradigma adotado pelos países capitalistas centrais a partir de 1945. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial; e, no plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, que se deu em torno do modelo liberal.

Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente hostil para frágil cidadania conquistada. O embrião de Estado Social esboçado pela

Constituição de 1988, emergiu praticamente natimorto. Neste contexto adverso, na contramão dos processos estruturais mais amplos nos planos interno e externo, assiste-se, a partir de 1990, à derrocada definitiva do projeto reformista que vínhamos analisando na segunda parte desta tese. Abriu-se, assim, um novo ciclo de contra-reformas liberais. No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988.

Ao longo da quarta parte desta tese, procurarei evidenciar que o contra-reformismo neoliberal dos anos 90 compreendeu dois momentos. O primeiro correspondeu ao período que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais caminhou em duas direções simultâneas e imbricadas. De um lado, ela foi marcada pela formulação de nova agenda de reformas, visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993. De outro lado, enquanto as elites engendravam essa revisão – que acabou não ocorrendo –, a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar os direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar.

Uma outra característica da estratégia de Collor para a política social – relacionada à natureza das ações empreendidas diretamente pelo Executivo federal – foi a ocorrência de um processo de desorganização burocrática. Esse traço é evidenciado por duas dimensões da intervenção estatal. Primeira, a omissão do governo federal na coordenação do processo de descentralização das políticas sociais. Segunda, a intencional ampliação do uso da política social como moedas de troca no jogo político e eleitoral.

O segundo momento da contra-reforma liberal compreende o período 1993-2002. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o reformismo liberalizante foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de contra-reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O traço marcante desse período foi a retomada vigorosa do contra-reformismo liberal iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment* de Collor. O argumento central que procurarei demonstrar é que, no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social.

A seguir, pretendo iniciar com a análise do primeiro momento do contra-reformismo, a partir de uma breve introdução.

1 – UMA BREVE INTRODUÇÃO (OS DIREITOS SOCIAIS NA CONTRAMÃO)

As conquistas sociais introduzidos pela Constituição de 1988 inspiravam-se, em última instância, na experiência da social democracia européia do pós-guerra, que vigorou ao longo dos chamados "trinta anos gloriosos" (1945-1974). Como se sabe, trata-se de fase inédita de "capitalismo domesticado", construída no contexto da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, que se consolidou no pós-guerra sob a hegemonia americana.

Como se sabe também, o pacto entre capital e trabalho que foi selado nesse período representou uma inédita possibilidade de se conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento estatal; a gestão mais democrática da economia; e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. Neste contexto foram firmados compromissos entre trabalhadores e empresários, nos quais os primeiros reduziram suas demandas por socialização da propriedade, suas críticas da organização do trabalho e da ética capitalista do trabalho. Como contrapartida, os empresários passaram a aceitar o maior papel dos sindicatos; e o papel ativo do Estado nacional, na gestão macroeconômica. A base deste compromisso era a busca do pleno emprego, obtido pela administração da demanda (em especial dos gastos governamentais) e pela redução das desigualdades (através da rede de serviços sociais gerados pelo Estado de Bem-Estar). Com isso, houve redução da taxa de desemprego, que se mantinha elevada desde a crise dos anos 30. A consolidação e difusão da contratação coletiva, como novo marco jurídico e legal da negociação entre trabalhadores e empresários, ampliou a segurança do emprego e o poder aquisitivo dos salários no compasso da acumulação e da produtividade. A compreensão do salário como um elemento da demanda global teve papel importante na elevação do padrão de consumo (Mattoso, 1995; Barbosa de Oliveira, 1994). Esse ciclo virtuoso era completado pelos salários indiretos providos pela intensificação do processo de constituição do *Welfare State* (Draibe e Henrique, 1988).

Entretanto, esse pacto entre capital e trabalho foi sendo rompido a partir de meados dos anos 70. Essa inflexão ocorreu no contexto do movimento de ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, sob a égide da Terceira Revolução Industrial e do fim da bipolaridade mundial.

Esse movimento de ajuste global dos países capitalistas centrais foi intensificado a partir dos anos 70. A crise do padrão monetário internacional na década de 70 foi seguida por movimentos de reafirmação da hegemonia americana, que modificaram a hierarquia das relações internacionais e provocaram desajustes globais. O ajuste de balanço de pagamento dos EUA e as tentativas para manter a hegemonia do dólar levaram os demais países da OCDE a formular respostas de reestruturação industrial, provocando acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho. Para Tavares, esse processo de

ajuste macroeconômico e de reestruturação dos países capitalistas centrais, com a predominância dos interesses financeiros, ampliou a competição internacional e implicou uma rápida transformação industrial e tecnológica (Tavares, 1993).

No bojo destes processos, ocorreu a ruptura dos compromissos firmados nos "trinta anos gloriosos". O padrão de desenvolvimento baseado na Segunda Revolução Industrial sob a hegemonia americana entrou em crise nos anos 70. O movimento de ajuste global dos países centrais intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esses processos criaram um ambiente favorável à ruptura do paradigma anterior e à emergência de um novo padrão tecnológico, produtivo e financeiro (Braga, 1993). Neste contexto, com a Terceira Revolução Industrial (Coutinho, 1992) e o colapso do "socialismo real", os compromissos keynesianos foram rompidos (Mattoso, 1995).

O 'Pensamento Único'

No compasso desse movimento, a ideologia liberal foi ganhando vigor a partir da década dos 60. Com o fim da bipolaridade mundial, no final dos anos 80, ela transformou-se no chamado "pensamento único".

Fiori (1997:206-207) sublinha que a ascensão do neoliberalismo não foi linear e obedeceu a quatro etapas principais. A primeira correspondeu aos anos de hegemonia do pensamento keynesiano e social-democrata, iniciados após a Segunda Guerra. Nessa fase, germinaram as "idéias seminais" de Frederich Hayek, posteriormente utilizadas na "sublevação contra a intervenção igualitária do *Welfare State*". Todavia, nessa fase, as idéias ultraliberais de Hayek e de seus discípulos permaneceram numa espécie de "resistência clandestina".

A segunda etapa iniciou-se a partir dos anos 60, quando as teses de Hayek, e agora também de Milton Friedman e de tantos outros, começaram a ganhar espaço acadêmico, sobretudo nas universidades norte-americanas. Segundo o autor, foi nos anos 60 e 70 que as diversas teorias ("escolha pública", das "expectativas racionais", dos jogos aplicados à economia etc.) foram formuladas e tornaram-se hegemônicas nos meios acadêmicos dos Estados Unidos. Fiori também sublinha que é precisamente nos anos 70 que se formou a geração dos economistas que, a partir da década seguinte, vieram a assumir posições de destaque no comando das políticas econômicas implementados nos países da periferia capitalista.

A terceira etapa da evolução do neoliberalismo foi o momento decisivo da passagem da teoria para a prática política. Isso ocorreu com a chegada ao poder das forças liberal-conservadoras, a partir da vitória eleitoral de Tatcher (1979) Reagan (1980) e Kohl (1982).[1] Nesse contexto, destacou-se o pioneirismo da

[1] Segundo Fiori (1997: 206-207), este foi "o momento em que se dá a grande virada no plano político, e os governos das principais economias do mundo passam a obedecer a um *desideratum* que, em grandes linhas,

experiência de Tatcher, organizada sobre o tripé da desregulação, da privatização e da abertura comercial. Nos anos 80, essas idéias foram consagradas pelas organizações multilaterais que se transformaram no núcleo de formulação do pensamento e das políticas neoliberais voltadas para o ajustamento econômico da periferia capitalista.

Finalmente, o neoliberalismo ganhou ainda maior expressão a partir da derrocada do mundo comunista, no final dos anos 80. Desde então, as idéias neoliberais se transformaram numa espécie de "utopia quase religiosa". No final dos anos 80, com exceção pioneira do Chile, toda a América Latina e o Brasil adotaram o paradigma do neoliberalismo. A partir desse momento, sublinha Fiori, nossas elites foram completamente conquistadas pela convicção de que "não há outro caminho possível".

A estratégia imposta aos países subdesenvolvidos para ajustarem-se à nova ordem capitalista mundial foi sintetizada no chamado "Consenso de Washington", que consistiu num conjunto de regras e de condicionantes padronizados aplicados aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais.[2]

Via de regra, a aceitação dos condicionantes e das políticas e reformas econômicas liberalizantes foram impostas no processo de renegociação das dívidas externas dos países subdesenvolvidos, sob o comando do Banco Mundial e do FMI. Neste contexto, houve pressão para que fossem adotadas políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e redução do Estado, desmontagem dos sistemas de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho etc.). No início dos anos 90, o

---

vinha do discurso acadêmico neoliberal".

[2] Fiori (1991:17) salientou que a expressão "Consenso de Washington" foi cunhada por John Williamson para referir-se a um conjunto de idéias econômicas e políticas que condensavam e traduziam para a periferia capitalista o que foram as idéias neoconservadoras ou neoliberais, hegemônicas em quase todo o mundo capitalista durante os anos 80. Williamson chamou a esse pacote de idéias "Consenso de Washington", por constituir-se "no núcleo central da política econômica externa do governo norte-americano, e por ter-se transformado em condicionalidade explícita das dívidas externas – e para a readmissão no sistema financeiro internacional – dos países que apresentam hoje problemas em suas balanças de pagamento e em suas contas públicas". Em síntese, o "Consenso de Washington" propunha aos países subdesenvolvidos um programa de "ajuste" macroeconômico ou de estabilização monetária, seguido de um pacote de reformas "estruturais" indispensáveis à retomada do desenvolvimento. Em outro trabalho Fiori (1997:12) salientou que o Consenso de Washington consistiu num "programa ou estratégia" seqüencial. A primeira fase visava à "estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública". A segunda implicava a adoção de um conjunto de reformas estruturais: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, privatização das empresas estatais e redução do Estado. A terceira pretendia incentivar a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Consenso de Washington já estava difundido em mais de 60 países, sobretudo da periferia subdesenvolvida.[3]

O cerne da crítica neoliberal era o excesso de intervencionismo do Estado, o que impediria o funcionamento da lógica natural do mercado. Aprofundando este ponto, Belluzzo (1994:10-11) salienta que os diferentes matizes do pensamento liberal produziram o consenso de que os "anos gloriosos" representaram uma tentativa, "fadada inexoravelmente ao fracasso", de substituir a lógica do mercado pelo excesso de intervenção do Estado.[4] Em decorrência, a receita do

[3] Segundo Fiori (1997:12): "Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo Bird em mais de 60 países de todo mundo. Estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais operadas, em alguns casos, como em boa parte da África (começando pela Somália, no início dos anos 80), diretamente pelos próprios técnicos daqueles Bancos; em outros, como por exemplo, na Bolívia, Polônia e mesmo na Rússia, até bem pouco tempo atrás, com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; e, finalmente em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelo que Williamson apelidou de *technopols*: economistas capazes de somar ao perfeito manejo do seu *mainstream* (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do consenso, como é ou foi o caso, por exemplo, de Aspe e Salinas no México; de Cavallo, na Argentina; de Yegor Gaidar, na Rússia; de Lee Teng-hui, em Taiwan; Manmohan Singh, na Índia; ou mesmo Turgut Ozal, na Turquia; e, a despeito de tudo, Zélia e Kandir no Brasil" .

[4] As razões pelas quais a avaliação liberal-conservadora considerava que a experiência do "capitalismo domesticado" era "severamente negativa" são assim sintetizadas pelo autor: "O uso das políticas fiscal e monetária com o propósito de conter a instabilidade cíclica e promover o crescimento da economia, acompanhado de uma escalada de concessão de direitos e benefícios sociais, levou não só à ampliação, mas também à persistência dos déficits orçamentários. A acumulação de déficits, por sua vez, determinou o crescimento desmesurado dos estoques da dívida pública, com inevitáveis tensões sobre as taxas de juros, constrangendo o investimento privado, além de provocar um salto nos níveis de inflação. Mas descobriram ainda nossos críticos liberais-conservadores que o castigo não tarda. Os governos logo aprendem: os agentes racionais que povoam os mercados, usando a informação disponível, sabendo exatamente qual é a estrutura da economia, são capazes de calcular sua evolução provável. Não se deixem enganar pelo velho truque de estimular o nível de atividades com os euforizantes nominais do déficit fiscal e da política monetária leniente. Caso insistam nessa prática, em vez de mais crescimento e mais empregos, políticos e burocratas voluntaristas conseguirão apenas mais inflação, a menos que possam surpreender e tapear os agentes racionais. Ainda mais, a intervenção do Estado e as práticas neocorporativistas criaram sérias deformações "microeconômicas", ao promover, deliberadamente, distorções no sistema de preços – especialmente nas taxas de câmbio, nos juros e nas tarifas – com o objetivo de induzir a expansão de setores escolhidos ou de proteger segmentos empresarias ameaçados pela concorrência. Esta notória e imperdoável violação das regras de ouro dos mercados competitivos vem culminando na disseminação da ineficiência e na multiplicação dos grupos "predadores de renda", que se encastelam nos espaços criados pela prodigalidade financeira do Estado. Para acrescentar ofensa à injúria, os mercados de trabalho, castigados pela rigidez nominal dos salários e por regras políticas hostis ao seu bom funcionamento – como a do salário mínimo –, não podem mais exprimir o preço de equilíbrio deste fator de produção, por meio da interação desembaraçada das forças da oferta e da demanda. Sendo assim, não há porque se espantar – afirmam os liberais – conservadores – com o recrudescimento da inflação, o baixo dinamismo da economia, ou com as taxas de desemprego em rápida elevação, fenômenos que começaram a repontar em meados da década de 1970. Tudo decorreria, em última análise, da obstrução ao funcionamento normal dos mercados, imposta pela intrusão do Estado e pela ação esclerosante dos arranjos corporativistas. As economias só voltarão a crescer, de forma estável e sustentada a longo prazo, quando for concluída a tarefa de restaurar, em sua plenitude, a operação dos estímulos e restrições que nascem da coordenação e da disciplina imposta pelo mercado. A questão macroeconômica central para os reformistas conservadores – uma vez alcançado o objetivo maior da vitória contra a inflação, herdada do período keynesiano – é a do aumento da poupança, pública e privada, condição prévia para a elevação da taxa de investimento, e daí, para a ampliação da renda e do emprego".

pensamento liberal apontava para desregulamentação dos mercados domésticos, a eliminação das barreiras à entrada e saída de capital-dinheiro, a submissão das empresas à concorrência global (eliminando protecionismos ou políticas deliberadas de fomento), a flexibilização das relações de trabalho e revisão do *Welfare State*.

Revisão do *Welfare State* e da Desregulação do Trabalho

Este cerne da critica neoliberal teve sérias implicações sobre o *Welfare State* e o mercado de trabalho. O excesso de intervencionismo do Estado no pós-guerra – que impedia o funcionamento da "lógica natural do mercado" – compreendia, em grande medida, esses segmentos. Logo, um dos focos prioritários da revanche neoliberal era voltado, precisamente, para a desmontagem desses mecanismos de proteção social.

Referindo-se a esse ponto, Fiori (1997:157) sublinha que a vitória do pensamento liberal "consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo *Welfare State*". Desde então, esta idéia ganhou força, sendo revigorada com o fim da Guerra Fria e transformou-se no dogma que vem orientando uma verdadeira "revanche do Capital contra a autonomia política do mundo do trabalho", afirma o autor. O consenso keynesiano acerca do pleno emprego foi substituído pelas idéias de eficiência, competitividade e equilíbrios macroeconômicos que passaram a ser "os novos totens do pensamento político-econômico internacional", conclui.

Em outra passagem Fiori (1997:202) ressalta que no tocante ao tema do papel do Estado e das políticas públicas "não há nenhuma diferença" entre este novo e o velho liberalismo dos séculos XVIII e XIX. Ambos fazem a mesma defesa intransigente do individualismo, da tese do "menos de Estado e de política possível" e da busca de um maior grau de igualdade entre os indivíduos e grupos sociais, pela via de uma intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade. Entretanto, dentre as diferenças que singularizam o liberalismo do final do século XX, o autor destaca uma essencial, que é a insurgência do "fundamentalismo liberal" contra a obra do *Welfare State*.[5]

---

[5] Nas palavras do autor: "Mas há uma (...) diferença, que me parece fundamental, entre este novo neoliberalismo e o velho liberalismo. É que este novo neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre porta e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores. Isto acontece porque essa vitória neoliberal se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma das obras institucionais que eu reputaria das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar, e que foi o chamado *Welfare State*. E, portanto, é contra esta obra, sobretudo, que hoje se insurge o fundamentalismo liberal. E é ao projeto de desmonte desta obra igualitária que os neoliberais conseguiram transformas na grande bandeira das 'reformas' da quais se fala indiferenciadamente em toda a América Latina, como se elas fossem o 'abre-te sésamo' da felicidade ou de um 'novo modelo de desenvolvimento'. O que de fato deve ser considerado como uma vitória estrondosa do ponto de vista publicitário dos neoliberais, na medida em que se apossaram do

O "ataque" dos neoliberais ao Estado de Bem-Estar Social é também ressaltado por Draibe (1993). Segundo a autora, embora rigorosamente não possa ser considerado nem um liberal clássico nem um neoliberal é Milton Friedman quem "expõe com clareza o núcleo da argumentação que vem sendo repetida, com menos nitidez e competência, pelos neoliberais ou pela nova direita".[6] Para Friedman, o exemplo mais claro das distorções que os programas sociais públicos introduzem pode ser encontrado nos sistemas previdenciários de caráter compulsório, que imporiam um padrão perverso de redistribuição de renda entre os beneficiários. Nesse sentido, Friedman defende que a previdência social deveria estar inscrita numa concepção de *seguro social* contratado individualmente e gerido em sistema de capitalização. Todavia, o sistema previdenciário "constitui apenas um exemplo". Na verdade, para Friedman e seus seguidores, é o próprio Estado de bem-estar social o responsável por uma infinidade de males gerados pela crise econômica e o papel do Estado.[7]

Draibe (1993:92) ressalta as "limitações e anacronismo desse liberalismo *a outrance* de Friedman" e lembra que, nas suas primeiras versões, as propostas neoliberais para as políticas sociais "repetiram sem crítica ou alterações, mas com uma certa dose de cinismo, os anacronismos e as limitações dos liberais de primeira hora".

A autora percebe a ascensão da ideologia neoliberal a partir de meados dos anos 70, no compasso da crise e do movimento de instabilidade da economia capitalista, acompanhado pelo processo de transformações produtivas, no contexto da terceira revolução industrial e da globalização financeira. Esse movimento compreendeu duas etapas mais nítidas: a primeira no início dos anos

---

'reformismo social-democrata', transformando-o numa arma ou proposta de destruição da principal obra dos próprios social-democratas" (Fiori, 1997:205).

[6] De acordo com a autora, em seu livro *Capitalismo e Liberdade* (1977), Friedman "parte da tese de que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais, e é este princípio que afasta qualquer tipo de intervenção que afete coercitivamente o livre exercício da vontade individual. Por esta razão, o Estado não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores. Ora, os programas sociais – isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia" (Draibe, 1993:90).

[7] De acordo com Draibe (1993:90): Com efeito, para estes liberais o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do *déficit* público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de 'gangues' e a criminalização da sociedade. Portanto, além da ortodoxia em matéria política econômica (com a devida contenção do crédito, a retomada do equilíbrio das regulações sobre as empresas), a proposta liberal significa o corte no gasto social e a desativação dos programas sociais públicos. A ação do Estado no campo social deve ater-se a programas assistenciais – auxílio aos pobres –, quando necessários, de modo complementar à filantropia privada e das comunidades. Mesmo assim, os programas de auxílio aos pobres não devem ser dirigidos a grupos específicos, para não provocar distorções no mercado. O imposto de renda negativo constitui, para Friedman, o mecanismo por excelência para atendera aos indivíduos pobres, sem desestimular o trabalho".

80 e a segunda do final dessa década, em diante. Ainda segundo a autora, a ideologia neoliberal, que acompanhou e praticamente "dirigiu" este movimento também teve ênfases segundo essas duas fases. No início, as recomendações eram basicamente defensivas. A superação das crises passava pela "negação dos princípios social-democratas de regulação econômico-social". Nessa fase inicial, as propostas para redirecionar a política social praticamente resumiam às propostas de corte do gasto social, à desativação dos programas e à redução do papel do Estado.[8]

Entretanto, a autora identifica uma nova inflexão na agenda neoliberal de reformas a partir do início dos anos 90. Desde então, a agenda neoliberal de reformas dos programas sociais modificou-se em parte, caminhando no sentido de enfrentar os desafios da modernização e da melhoria da competitividade sistêmica das economias, na busca da integração internacional e do crescimento sustentado. Nesse sentido, investir nos recursos humanos adquire maior importância na agenda neoliberal para reestruturar os programas sociais. Descentralizar, privatizar e focar os gastos sociais nos grupos mais pobres também são movimentos identificados como vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, "principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos" (Draibe, 1993:94).

Com relação ao mercado de trabalho, outro foco privilegiado da ofensiva neoliberal, também se verifica um retrocesso das conquistas do pós-guerra.

Para Mattoso (1995), a emergência de um novo padrão tecnológico e produtivo no contexto da Terceira Revolução Industrial agravou profundamente o conjunto do mundo do trabalho (suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho), configurando-se uma situação de "desordem do trabalho".[9] Para o autor,

---

[8] De acordo com Draibe (1993:92): "Com muito pouca sofisticação e quase nula reflexão, além de repetir os argumentos gerais de Friedman, as proposições no campo social foram basicamente aquelas que inspiraram os governos Tatcher e Reagan: as tentativas de desestabilização dos pilares do *Welfare State*, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, 'assistencializando' – isto é, retirando do campo dos direitos sociais – muitos dos benefícios e, quando puderam, privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais. Na base de tal 'redirecionamento' estava a vontade de quebrar a espinha dorsal dos sindicatos e dos movimentos organizados da sociedade. Nos países latino-americanos, submetidos (ou em vias de) aos rigores dos ajustamentos macroeconômicos e à devastação social que vêm provocando, a receita neoliberal pareceria estar contida no conjunto de prescrições de reformas dos sistemas de proteção social, orientadas para a sua privatização, descentralização, focalização e programas (fundos) sociais de emergências. O 'modelo chileno' passou a ser difundido como o caminho exitoso para reformular o papel do Estado na área social". (Draibe, 1993:92).

[9] Segundo Mattoso (1995:75): "O surgimento da Terceira Revolução industrial e a configuração de um novo paradigma tecnológico em condições de ofensiva do capital reestruturado teria gerado um novo trabalhador, ao mesmo tempo em que acentuado a fragmentação e heterogeneidade do mundo do trabalho, rompendo com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho (*labour security*) geradas no pós-guerra. (...) A

a emergência de um novo padrão industrial, em meio à desestruturação da ordem econômica internacional e à ruptura do compromisso keynesiano, acarretou numa crescente ampliação da insegurança do trabalho observada em diferentes níveis: insegurança no mercado de trabalho, insegurança no emprego, insegurança na renda, insegurança na contratação e insegurança na representação do trabalho (Mattoso, 1995:76-77).

Na mesma perspectiva, Barbosa de Oliveira (1994:221) destaca que, ao contrário dos "trinta gloriosos" – quando a bipolaridade internacional e a hegemonia americana entre as nações capitalistas possibilitavam o estabelecimento de regras relativamente estáveis e eficazes que ordenavam a economia em âmbito mundial – os anos 80 são marcados pela instabilidade e fragilidade da nova ordem internacional. A conseqüência desta inflexão para as relações de trabalho foi o aumento das demandas pela "flexibilização" e desregulamentação dos mercados de trabalho.

Crise do Estado Nacional Desenvolvimentista

No plano interno, pode-se compreender a idéia de que nos anos 90 forma-se um ambiente hostil ao projeto reformista, pelo fato de que a cidadania conquistada formalmente pela Constituição de 1988 coincidiu com o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista.

Portanto, o processo de redemocratização do Brasil e o ensaio de um Estado Social, universal e redistributivo, assegurado formalmente pela Constituição de 1988, também coincidem, desafortunadamente, com o colapso do padrão de financiamento do setor público. Com isso, os espaços de manobra do Estado e as possibilidades do gasto público foram esgarçadas.

A crise do Estado Nacional Desenvolvimentista encerra um ciclo iniciado na década dos 30, no qual o Estado cumpriu as tarefas fundamentais num país de industrialização tardia (Cardoso de Mello, 1983). Como se sabe, o Brasil é um dos casos mais bem-sucedidos de realização do projeto latino-americano de desenvolvimento nacional, nos termos defendido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). O Estado Nacional Desenvolvimentista cumpriu papel decisivo no crescimento iniciado nos anos 30 e na industrialização acelerada a partir dos anos 50, através de uma política industrial estruturada com base em seu setor produtivo articulado com os capitais nacionais e internacionais.

Entretanto, este padrão de desenvolvimento alcançou o limite de sua potencialidade nos anos 80, na forma da crise do padrão de financiamento da

---

redução daqueles níveis de segurança do trabalho do pós-guerra sem a plena configuração de uma nova relação salarial e padrão de consumo compatíveis com o salto executado pelas revigoradas forças produtivas tem ampliado a fragmentação e a desestruturação do trabalho e acentuado a paralisia política e o defensismo estratégico do movimento sindical, reduzindo ainda mais a solidariedade e coesão social. Tais fatores geram na atualidade uma verdadeira desordem do trabalho e ampliam as dificuldades para reconstruir-se uma nova hegemonia transformadora".

economia e do setor público. Esse cenário foi conseqüência da crise econômica internacional que se esboçara nos anos 70 e se aprofundou no início dos anos 80 (com a segunda crise do petróleo, a elevação das taxas de juros, a desaceleração do comércio internacional etc.), quando atingiu as economias subdesenvolvidas, resultando na crise da dívida externa.

A crise financeira internacional deflagrada pela moratória mexicana de 1982 interrompeu a alternativa de endividamento externo para o Brasil. O conseqüente fechamento do mercado privado de crédito internacional para os países devedores 'empurraram' o governo brasileiro em direção a uma nova política de ajuste, definida e pactuada com o FMI no início de 1983 (Belluzzo e Almeida, 2002).

A crise dos anos 80 combina desaceleração da taxa de investimento, estagnação econômica, esgotamento da capacidade de endividamento externo e estrangulamento fiscal e explosão inflacionária, a despeito dos diversos experimentos com políticas heterodoxas de estabilização. Entretanto, à diferença de outras crises anteriores, esta teve caráter estrutural, limitando outras possibilidades de "fugas para frente". Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento (Fiori, 1995; e Tavares e Fiori, 1993).

O fracasso das políticas ortodoxas pactuadas com o FMI na metade dos anos 80 e o insucesso dos três planos heterodoxos experimentados na segunda metade dos anos 80, sobretudo no foco central da estabilização econômica, ajudam a compreender como, no final da década de 80, se forma "o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington", como explica Fiori (1993:152-153).

Além do esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, no plano interno, esse contexto foi marcado pela remontagem da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador no Brasil. Depois dos sobressaltos vividos pela campanha pelas eleições diretas (1983) e da quase vitória de Lula (1989), essa forças políticas se rearticularam em torno das candidaturas de Fernando Collor de Mello (1989) e, posteriormente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994 e 1998).[10]

Com tais coalizões políticas, foi constituído um cenário favorável ao projeto liberal. O Brasil foi um dos últimos países a ceder ao apelo neoliberal. Tavares (1993:106) destaca que o fato de que as elites brasileiras "se opuseram ou resistiram tão tenazmente às reformas liberalizantes" tem suas raízes "no sucesso do modelo passado". Bem ou mal, as elites econômicas tiveram acesso privilegiado ao Estado, até o final dos anos 80, para defender seus interesses de curto prazo.

---

[10] Consultar: Maria da Conceição Tavares. Memórias da transição democrática. *Folha de S.Paulo*, 4/1/1998.

Entretanto, com a crise do Estado Nacional Desenvolvimentista, nos anos 90, houve uma opção 'passiva' ao modelo liberal, sustentam diversos autores. Desde então, nossos governos abriram mão das possibilidades de exercício de política macroeconômica (monetária ou fiscal, mais ativa), política industrial e políticas sociais, como afirmam, dentre outros, Fiori (1997) e Barbosa de Oliveira e Mattoso (1996).[11]

Ambiente Hostil aos Direitos Sociais

Em suma, foi somente em 1988, com quarenta anos de atraso, que o Brasil incorporou o paradigma dos "anos de ouro" adotado pelos países capitalistas centrais. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial. No plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, amalgamadas por Collor (nesse primeiro momento), que rumaram para a aceitação subserviente do modelo liberal.

Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente hostil para a cidadania recém conquistada. O embrião de Estado Social, universal e eqüitativo, esboçado pela Constituição de 1988, emergiu praticamente sem chances de sobrevida.

Neste contexto adverso, na contramão dos processos estruturais mais amplos nos planos interno e externo, assiste-se, a partir de 1990, à derrocada definitiva do projeto reformista que vínhamos analisando nas partes anteriores desta tese. Abriu-se, assim, um novo ciclo de contra-reformas liberais e conservadoras.

No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Embora ela expressasse o esboço mais acabado do projeto reformista, tratava-se, na verdade, de uma versão ainda frágil. O texto constitucional delimitou apenas princípios gerais e marcos genéricos. A efetiva consolidação dessas conquistas ainda dependia de uma etapa crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar.

---

[11] Barbosa de Oliveira e Mattoso (1996:220) também assinalam este ponto, nos seguintes termos: "O atual governo brasileiro parece decididamente engajado nessa volta ao passado. Por um lado, mantém a forma passiva da inserção da economia nacional na economia mundial (que favorece a ruptura da estrutura produtiva), a desregulação (que favorece uma reestruturação produtiva predatória, com o fim das câmaras setoriais e de políticas industriais e agrícolas) e as políticas macroeconômicas ancoradas na sobrevalorização da moeda e em elevados juros (criando ainda maiores dificuldades à competitividade nacional). Em conseqüência, sobre uma estrutura social já desigual e excludente, ampliaram-se o desemprego e a precarização das relações de trabalho (trabalho sem carreira, em tempo parcial, em tempo determinado, elevada rotatividade etc.). Por outro lado, recentemente o governo vem favorecendo iniciativas tendentes à desregulamentação do mercado de trabalho".

Lamentavelmente, o processamento dessa legislação concentrou-se no início dos anos 90, num contexto político e econômico adverso. Em conseqüência, durante a tramitação da legislação complementar, e nas sucessivas "reformas" posteriores, a Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destroçado.

Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo "Estado Mínimo"; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo "Estado Regulador" e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, a "Constituição Cidadã" tão bem alcunhada por Ulysses Guimarães se transformou na 'Constituição vilã', aos olhos dos reformadores liberais e da elite.

Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa de fazer regredir a cidadania formalmente conquistada em 1988. Há um longo e bem-sucedido processo de negar direitos constitucionais, em favor do crescente reforço da opção pelos programas focalizados de transferência de renda.

Com este pano de fundo, a primeira fase do contra-reformismo dos anos 90 compreende o período que vai de março de 1990 a outubro de 1992 e será analisada a seguir.

Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais é marcada pela formulação de nova agenda de reformas – visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993 – e pela mobilização do Executivo federal no sentido de obstruir a consumação dos novos direitos constitucionais, sobretudo durante o processamento da legislação complementar.

Dados estes marcos mais gerais, o período 1990-1992 é marcado, em primeiro lugar, pelo alinhamento passivo do Brasil à estratégia neoliberal de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado, como já mencionei.

Em segundo lugar, do ponto de vista econômico, pelo início das reformas liberalizantes, num contexto de inflação, combatida com planos heterodoxos de estabilização e políticas fiscais e monetárias restritivas (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002).

Em terceiro lugar, o período é marcado pelo agravamento da crise social, fruto do ajuste econômico, percebido, sobretudo, pela desorganização do mercado de trabalho, dada a queda da renda e o aumento do desemprego e da informalidade (Baltar e Henrique, 1994). Com os sindicatos na defensiva, houve redução dos conflitos trabalhistas e das paralisações gerais dos trabalhadores. As greves, localizadas por categoria ou empresa, visavam, sobretudo, a conseguir que se cumprissem acordos coletivos e à preservação do emprego, e perderam

eficácia como instrumento de organização sindical (Siqueira Neto, 1994; Oliveira, 2002).

Em quarto lugar, a estratégia de ajuste macroeconômico também afetou negativamente as finanças do setor público, em geral, e os mecanismos de financiamento das políticas sociais, em particular. Em decorrência, os gastos sociais declinaram de forma significativa (Piola e Camargo, 1993). A centralidade do ajuste econômico deslocou ainda mais a política social para a periferia da estratégia global do governo. O extraordinário poder que a área econômica detinha, exerceu-se em detrimento dos demais ministérios, afetando diretamente os ministérios responsáveis pelas áreas sociais. O conhecido "fechamento das torneiras" por cerca de um ano, que se seguiu ao confisco monetário de março de 1990, e os sucessivos contingenciamentos orçamentários imobilizaram esses segmentos.

Em quinto lugar, o período é marcado pela reorganização das elites, que voltam ao centro do poder e ao controle do processo político, após dois pesadelos: a iminência das eleições diretas (1984) e a possibilidade de a oposição vencer a eleição para a presidência da República (1989). A candidatura vitoriosa de Fernando Collor de Mello à presidência da República foi o amálgama da rearticulação dessas forças e da consagração do consenso neoliberal.

Finalmente, o período 1990-1992 é marcado pelo agravamento da crise estrutural do setor público, fruto de um conjunto de fatores relacionados à dinâmica imprimida por Collor na gestão da máquina burocrática.[12]

Situada entre esses marcos mais amplos, a estratégia do governo Collor (1990-1992) para a política social foi marcada por dois traços principais, tratados a seguir:

- nova desfiguração dos direitos sociais; e
- desorganização burocrática das políticas sociais.

2 – NOVA DESFIGURAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição de 1988 determinava que a própria Constituição poderia ser revisada em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento crucial, tão aguardado pelos conservadores, para,

[12] Esses fatores foram sintetizados por Faria (1992:114) nos seguintes termos: "Os efeitos contraditórios das desejadas medidas de descentralização implantadas pela nova Constituição, os efeitos devastadores de uma desastrada reforma da administração federal, um aguçamento da incapacidade de gestão do Governo federal – por prepotência e despreparo das lideranças político-administrativas – e uma grave crise orçamentária, em parte por razões de ordem estrutural, em parte como conseqüência da crise econômica e seus impactos sobre as finanças públicas, mas em parte também pela descoordenação administrativa. A isso se alia também a persistência do impasse político. O resultado de tudo isso tem sido uma piora sensível no desempenho dos serviços públicos, com reflexos provavelmente negativos, sobre os indicadores sociais básicos no período recente."

de uma vez por todas, enterrar a "anacrônica" Constituição da República, adequando-a aos tempos da "modernidade". No início dos anos 90, Fiori (1990:8) antecipou o espectro da destruição que se seguiria, na medida em que "a proposta neoliberal" de Collor conflitava com vários dispositivos "protecionistas e estatizantes" consumados na Carta de 1988.

Neste contexto, a estratégia central do Governo Collor para a política social era a formulação de nova agenda de reformas para as políticas sociais, na expectativa dessa revisão constitucional prevista para 1993. A versão geral mais acabada dessa agenda está consubstanciada no documento "Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional" (Brasil, 1991). No campo social, a proposta buscava uma adequação à agenda neoliberal, sobretudo no tocante à defesa da focalização, da privatização dos serviços públicos e do ensino superior pago, entre outros aspectos.

Além desse documento, destaca-se ainda a formulação, pelo governo, de propostas de revisão constitucional para setores sociais específicos.[13]

No caso da saúde e da previdência, por exemplo, o então presidente do INSS, José Rossi, divulgou, em agosto de 1991, para o debate público, um conjunto de projetos que alterava profundamente o setor. A "Proposta Rossi", como ficou conhecida, pregava, dentre outras medidas, a criação de um sistema complementar de aposentadorias e pensões e a criação de um seguro-saúde para os trabalhadores de renda média e alta, que permitisse, através das Instituições Privadas de Seguro, a cobertura de custos com saúde em modalidades assistenciais até então não cobertas pelo setor publico.[14]

No âmbito do Congresso Nacional, destacam-se os estudos realizados por uma comissão especial da Câmara dos Deputados, cujo relatório ficou conhecido como "Relatório Britto" (Brito, 1992), em referência ao Deputado Antônio Britto (PMDB-RS), relator da comissão. O documento fez um diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro e propôs a reforma inspirada no modelo chileno. Outro evento é a chamada "Emenda Jobim" (1993) que não chegou a ser implantada, mas serviu de ponto de partida para a reforma da previdência realizada com sucesso em 1998.

Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, o funeral da Carta

---

[13] Consultar: Werneck Viana (1998); Matijascic (2002); e Melo (2002).

[14] Analisando este episódio, Marques (1992:17) mostrou-se surpresa: "Apenas dois meses e poucos dias após o presidente da República ter assinado os projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, que dispõem sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e do Custeio e da Organização da Seguridade Social, o Executivo apresentou à sociedade um conjunto de projetos que alteram substancialmente seus conteúdos. (...) É digno de nota, portanto, que esses projetos (...) tenham sido colocados para discussão sem que as alterações introduzidas pelas Leis n. 8212/91 e n. 8213/91 sequer houvessem sido objeto de regulamentação".

de 1988 teve de ser adiado. Não podendo mais ser celebrado de chofre, por vicissitudes alheias à agenda pré-estabelecida, ele teve de ser celebrado, solenemente, em cada uma das sucessivas reformas 'modernizantes' e leis tópicas, eficazes e bem-sucedidas, entre 1993 e 2002.

Todavia, ao mesmo tempo em que as elites preparavam essa revisão constitucional – que acabou não ocorrendo –, o governo Collor deflagrava uma vigorosa estratégia que visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar.

Como mencionado, o processamento da legislação complementar era uma etapa decisiva para a consagração dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Desgraçadamente, esse processo concentrou-se nos dois anos iniciais do governo Collor, no ambiente hostil referido anteriormente. A intenção clara do governo era impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto aguardava a revisão constitucional prevista para 1993. O arsenal de manobras empregado contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas pelo veto presidencial a dispositivos essenciais.

É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas do governo Collor visando a desfigurar a Seguridade Social; o Orçamento da Seguridade Social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o veto integral ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as novas distorções no financiamento do Seguro Desemprego; e os desvios na regulamentação do artigo 8° da Constituição Federal (referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical).

Desfiguração da Seguridade Social

Mais uma vez, a seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida. Observe-se que foi somente em julho de 1991, que o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi regulamentado.[15] Contudo, a Lei sancionada consagrou profundas distorções na base financeira da seguridade, constitucionalizando práticas inconstitucionais adotadas no final do Governo José Sarney, referidas na terceira parte desta tese.

É particularmente paradoxal a constitucionalização do uso dos recursos provenientes das contribuições das empresas sobre o faturamento e o lucro (Cofins e CSLL) para o pagamento dos encargos da Previdência dos Servidores

[15] Lei n. 8.213/91. Observe-se que, como vimos na Terceira Parte desta tese, o prazo estabelecido pela Constituição para que esses direitos entrassem em vigor era outubro de 1989.

Públicos Federais (na proporção de até 55% do total dessa despesa, em 1992; de até 45%, em 1993; de até 30%, em 1994; e de até 10%, a partir de 1995). Ora, como foi dito e repetido, a Seguridade Social consagrada pela Constituição de 1988 não incorpora a Previdência do Servidor Público Federal como seu componente. Desde a ditadura militar, esses gastos eram cobertos por recursos fiscais da União, considerados na rubrica "Encargos Previdenciários da União" (EPU). Dessa forma, o Governo Collor, tornou constitucional uma prática inconstitucional que afrontava o Estado Democrático de Direito, inaugurada pela área econômico do Governo Sarney, durante a elaboração do Orçamento Geral da União para 1989, simultaneamente, portanto, ao processo constituinte, que já pontilhava o esboço da Seguridade Social.

Na mesma perspectiva, a Lei que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, determinou – na direção oposta ao que havia sido decidido pelos constituintes – que a "Contribuição da União" para a Seguridade Social deixasse de integrar o Orçamento da Seguridade Social e passasse a ser adicionada a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de saúde e assistência social.

Em síntese, com essas duas medidas, houve total inversão do espírito da Constituição de 1988, desfiguração da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social. Em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da seguridade, a Legislação Complementar capturou recursos da seguridade para financiar o orçamento fiscal do governo federal.

Na mesma perspectiva, no plano geral, a reforma administrativa empreendida por Collor, em março de 1990, também desconsiderou olimpicamente a seguridade social. Teixeira (1991:31) sublinha que a reforma levada a cabo pelo governo federal, "ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social", optou

> "pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto, que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social".

Além disso, mostrarei a seguir que essa nova investida ocorreu em todos os segmentos que compõem, de fato, a seguridade social (previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego).

Desfiguração da Previdência Social

Especificamente no caso da previdência social, houve, em primeiro lugar, novas tentativas de desvincular a correção dos benefícios previdenciários e o salário mínimo. Seguindo o exemplo de Sarney, em agosto de 1990 o Executivo

editou a Medida Provisória n. 225/90, desvinculando os benefícios previdenciários e o salário mínimo e estabelecendo a variação da cesta básica, calculada pelo IBGE, como indexador.

Em segundo lugar, em novembro de 1990, o Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei n. 47/90, que havia sido aprovado pelo Congresso em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Posteriormente, em dezembro de 1990, o Congresso derrubou esse veto. Após uma nova rodada de negociações, foi somente em julho de 1991, que o Plano de Benefícios da Previdência Social foi regulamentado.[16] A desfiguração do Orçamento da Seguridade Social, acima referido, impactou, sobremaneira, as possibilidades de financiamento da previdência social. Não foi outra a razão de ambos os Projetos de Lei terem sido negociados pelo governo Collor como imbricados; e de ter resultado da negociação assim conduzida que os dois projetos tenham sido sancionados no mesmo instante.

Em terceiro lugar, apesar de a regulamentação do Plano de Benefícios da Previdência Social ter sido promulgada em 1991, o governo optou por "represar" a concessão desses benefícios ao longo dos nove meses da gestão Collor, em 1992. Esse adiamento provocou polêmica em torno do "reajuste de 147%" o qual foi finalmente assegurado pelo Superior Tribunal Federal (STF). Como resultado do não pagamento dos 147% e da demora na concessão dos pedidos de aposentadoria, a previdência acumulou um significativo superávit. Impelido por essa decisão do STF, em 1993 o governo Itamar Franco inicia o pagamento desses benefícios.

2. 3 – Desfiguração do SUS

Portanto, somente a partir de 1993-1994, na gestão Itamar Franco, é que os direitos previdenciários introduzidos pela Constituição de 1988 foram plenamente implementados. Entretanto, em função das desfigurações impostas por Collor nos mecanismos de financiamento da Seguridade Social e para cumprir esta determinação do STF o governo Itamar aplicou mais um duro golpe no combalido Orçamento da Seguridade Social (OSS) e, mais diretamente, no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Mais especificamente, em 1993 o governo federal decidiu utilizar integralmente as fontes do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), parte do OSS, na cobertura dos benefícios previdenciários. Tal decisão fez-se em detrimento do Sistema Único da Saúde (SUS), da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social.

Dessa forma, a partir de maio de 1993, o SUS deixou de contar, como fonte de seu financiamento, com a transferência de parcela da arrecadação de

[16] Respectivamente, pelas Leis n. 8.212/01 e n. 8.213/91. Observe-se que, como vimos na Terceira Parte desta tese, o prazo estabelecido pela Constituição para que esses direitos entrassem em vigor era outubro de 1989.

contribuições previdenciárias de empregados e empregadores, que compõem o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). Desde então, por decisão do Executivo, o FPAS, voltou a ser fonte cativa da previdência, descumprindo a Constituição no tocante as regras relativas ao financiamento da seguridade social.

Assim procedendo, o Presidente Itamar Franco e seu Ministro da Previdência, Antônio Brito, aparentemente com base em cálculos políticos pré-eleitorais, optaram por amparar os velhinhos em detrimento da saúde da população em geral. Como se sabe, Brito, após sua 'bem-sucedida' gestão na previdência social (e desastrosa interferência no SUS e no OSS), foi cotado para a sucessão de Itamar Franco e acabou eleito governador do Rio Grande do Sul.

A subtração da sua base financeira, na ausência de qualquer iniciativa para cobrir esse 'buraco negro', comprometeu estruturalmente a implantação do SUS, ao provocar uma crise sem precedentes no setor. Desde então, o SUS passou a depender exclusivamente das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, sofrendo significativa redução no seu patamar de gastos.

Este 'buraco negro' permaneceria até o final de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), após longo e polêmico debate no âmbito do legislativo e do executivo federal. Posteriormente, a área econômica 'deu uma banana' para o Ministério da Saúde, desvinculando a CPMF, do setor e, assim, mais uma vez, capturando recursos vinculados à área social para pagar juros da dívida.

Esses golpes inscrevem-se em uma série de desvirtuamentos sofridos pelo SUS desde a promulgação da Carta de 1988. No governo Collor, já havia ocorrido o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde (LOS) aprovada pelo Congresso Nacional, a maior parte concentrada nos dispositivos sobre o financiamento do SUS e na participação dos segmentos sociais[17] no gerenciamento do sistema. A Lei n. 8.080/90 sancionada pelo presidente atingiu, portanto, a espinha dorsal do SUS.

Este desvirtuamento prosseguiu com a Lei n. 8.142/91 e pela Norma Operacional Básica (NOB) n. 1 de 1991, regulamentadas por uma série de portarias ministeriais, que introduziram novas deformações nos mecanismos de financiamento do SUS. O aspecto mais paradoxal dessas medidas foi o reforço do INAMPS, ressuscitado como órgão central de planejamento, gestão e financiamento do SUS.

Como já foi analisado, o Inamps era o símbolo da política de saúde da ditadura, absolutamente incompatível com os princípios do SUS. Dentre os poderes readquiridos, destaca-se a centralização dos pagamentos para todos os prestadores de serviço do Brasil inteiro, com uma novidade: além dos privados, o

[17] A participação da comunidade foi reincorporada pela Lei n. 8.142 de 28/12/1990, de iniciativa do Congresso Nacional.

Inamps passou também a centralizar o "controle" e os pagamentos aos prestadores públicos, que agora, em tempos de supremacia do mercado, também passaram a receber e 'faturar' de acordo com sua 'eficiência' e 'produtividade'.

Portanto, a lógica perversa que prevalecia para o setor privado desde a ditadura militar – relação de compra e venda de serviços – foi estendida ao setor público. As prefeituras e os governos estaduais passam a ser "prestadores de serviços" (ao invés de gestores do SUS) e a "faturar" sua "produção" diretamente ao Inamps. O pagamento passou a ser efetuado por ato médico, de forma que "quem produz mais, recebe mais".[18]

Com isso, foi restabelecido e ampliado um dos mais formidáveis mecanismos de fraude da política social brasileira gerado no auge do autoritarismo. É evidente que um órgão moribundo como era o Inamps, refém de uma infinidade de interesses particularistas de toda ordem, seria incapaz de monitorar e controlar todas as faturas de prestação de serviços apresentadas pelo conjunto dos prestadores (privados e públicos) do Brasil inteiro. Em decorrência, ampliaram-se as fraudes em escala geométrica. Dado o sistema de 'cotas' por estado e território da federação, fraudar passou a ser requisito para sobreviver. É de se lastimar que a fraude, restrita ao setor privado durante a ditadura, tenha sido estendida ao setor público no primeiro governo eleito pelo povo desde os anos 60.

Veto Integral ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

No setor da assistência social, a contra-reforma foi evidenciada pelo *veto integral* do presidente Collor, em setembro de 1990, ao projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Esse processo foi iniciado em meados de 1989, com a proposta do então deputado Raimundo Bezerra, a qual tramitou no Congresso e foi aprovada (dois turnos de votação) pela Comissão Temática (novembro de 1989) e pela Comissão de Finanças (maio de 1990).

Após o veto de Collor, somente em abril de 1991 a matéria voltou à pauta no Legislativo, tendo sido sancionada apenas no dia 24 de dezembro de 1993 (Lei n. 8.742) pelo presidente Itamar Franco, certamente tocado pelo espírito natalino,

[18] Esse mecanismo foi conseqüência de duas "inovações" introduzidas por tais portarias do Ministério da Saúde, a saber: a) a adoção de "Cotas de Autorização de Internação Hospitalar (AIH)" e das "Unidades de Cobertura Ambulatorial (UCA)" para cada um dos estados e territórios do país; e b) a fixação do critério de "produtividade" para balizar o pagamento de todos os prestadores de serviços do sistema, sejam eles públicos ou privados. O pagamento passou a ser efetuado por ato médico, de forma que "quem produz mais, recebe mais". Por este mecanismo, cada unidade prestadora de serviço encaminha mensalmente para o Inamps a relação de atos médicos realizados. O órgão "analisa" as faturas e paga diretamente a cada prestador, publico e privado, de todo o território nacional. Os valores dos atos médicos eram estabelecidos em "Tabela Única" fixada pelo órgão (Médici, Marques e Silva, 1995).

com mais de quatro anos de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição da República.

Distorções no Financiamento do Seguro-Desemprego

Com foi analisado na terceira parte desta tese, o Projeto de Lei que regulamentava o seguro-desemprego foi aprovado em dezembro de 1989 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. O texto aprovado foi fruto de amplo acordo entre os deputados José Serra (PSDB-SP), Paulo Paim (PT-RS) e Jorge Uequed (PSDB-RS), o ministério do Trabalho e o BNDES.

Entretanto, em janeiro de 1990, no crepúsculo de sua gestão, o presidente da República sancionou a Lei n. 7.998, (de 11/1/1990), vetando parcela dos dispositivos do projeto de lei formulado pelo Congresso Nacional, descaracterizando-o. Sarney vetou os artigos que permitiam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) administrar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com os vetos, os recursos continuaram a ser administrados pelo Tesouro Nacional.

Para tentar contornar essa contramarcha, no apagar das luzes da Nova República, em fevereiro de 1990, dada a pressão da sociedade civil e dos parlamentares envolvidos, foi editada a Medida Provisória n. 134/90, proposta pelo ministério do Trabalho.

Essa MP serviu de base para a Lei n. 8.019, de 11/4/1990,[19] sancionada pelo Governo Collor, que reestruturou parcialmente o FAT, recuperando aspectos do projeto original aprovado pelo Congresso. No entanto, prevaleceu o veto do Executivo a um mecanismo central para o financiamento do seguro-desemprego, qual seja a instituição de um fundo único, cujos recursos seriam aplicados no seu conjunto pelo BNDES.

Estudo realizado por Azeredo e Chahad (1992) sublinha que pela Lei n. 8.019/90, a contribuição do PIS-Pasep era arrecadada pela Secretaria da Receita Federal e o Tesouro Nacional tinha prazo de dez dias para repassar os recursos para a conta do FAT, que era vinculado ao ministério do Trabalho. O Tesouro Nacional deveria observar, para o repasse dos recursos ao FAT, os mesmos prazos legais estabelecidos para a distribuição dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e municípios. O ministério do Trabalho, por sua vez, transferiria a parcela a ser aplicada pelo BNDES, que correspondia a 40% da arrecadação, e efetuaria as transferências necessárias ao pagamento do seguro-desemprego, a cargo da CEF, ao pagamento do abono do PIS através da CEF e ao abono do Pasep pelo Banco do Brasil. Os recursos que não eram utilizados de imediato seriam aplicados em títulos do Tesouro, através do Banco Central

[19] A legislação referente ao seguro-desemprego e ao FAT é composta de duas leis: Lei n. 8.287, de 20/12/1991, e Lei n. 8.352, de 28/12/1991.

Essa forma de gestão dos recursos do FAT pelo Tesouro Nacional, no contexto de inflação crescente em 1990 e 1991 implicou substancial perda de recursos para o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, na medida em que esses recursos eram repassados com atraso e sem correção monetária.

O estudo realizado por Azevedo e Chahad (1992) sobre o fluxo de transferências da arrecadação do PIS-Pasep em 1990, aponta que, do total arrecadado, foram transferidos apenas 21% ao BNDES, em lugar dos 40% definidos na Constituição. Além da perda do valor real dos recursos, houve também uma perda patrimonial, na medida em que os recursos deixaram de ser aplicados em projetos de desenvolvimento. Esta situação somente foi regularizada a partir de agosto de 1991.

Além da retenção e desvalorização dos recursos, iniciativa do governo acolhida pelo Congresso Nacional, a lei autorizou a utilização de recursos do FAT para finalidades não previstas pela Constituição. Em dezembro de 1991 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei e uma Medida Provisória com esse objetivo. O Projeto de Lei n. 2.307/91 previa a possibilidade de utilização de parte das disponibilidades financeiras do Fundo em aplicações no Banco do Brasil. A Medida Provisória autorizava a cessão de recursos do FAT para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

A Lei n. 8.352, de 28/12/1991, que resultou da apreciação destas duas propostas, estabeleceu alguma regras que buscaram basicamente minimizar o impacto desse desvio no uso dos recursos do FAT. Entretanto, a lei passou permitir a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras federais. Com base na lei, foram emprestados recursos do FAT ao Ministério da Saúde e ao Banco do Brasil, destinados a aplicações no setor agrícola. Esse expediente representou um grave precedente, na medida em que o desvio de recursos do superávit de caixa comprometeu a formação de patrimônio do FAT (Azevedo e Chahad, 1993:25).

Desfiguração dos Direitos Sindicais e Trabalhista

Em 1991, o governo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 821/91, que dispunha sobre organização sindical e negociação coletiva, pretendendo com esse Projeto regulamentar o art. 8° da Constituição Federal. Em última instância, o objetivo da proposta era controlar os sindicatos, pulverizar exclusivamente por locais de trabalho as negociações coletivas, e, em conseqüência, as representações de trabalhadores, as organizações sindicais, e as próprias negociações coletivas de trabalho (Siqueira Neto, 1996:152).

De acordo com Oliveira (2002), esse projeto foi desmembrado e alterado pelo próprio Poder Executivo, sob a forma dos Projetos de Lei n. 1.231/91 e n. 1.232/91, que passaram a tratar da organização sindical e da negociação coletiva, respectivamente. No entanto, ambos esses projetos foram rejeitados pelo relator,

o deputado federal Aldo Rebelo, cujo parecer foi aprovado por unanimidade na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara Federal, que optou por apresentar dois substitutivos que desfiguravam as propostas do governo e preservavam os dispositivos do art. 8° da Constituição Federal.

Em junho de 1992, o governo Collor criou a Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, com o propósito de restabelecer o sentido original de suas propostas. Contudo, essa comissão só concluiu seus trabalhos no final de 1992, após o *impeachment* do presidente Collor. Esse fato truncou, momentaneamente, o ciclo de reformas liberalizantes em geral e no campo das relações de trabalho, em particular.

Além desse fato, destaca-se que, na Gestão Itamar Franco, o ministro do Trabalho, Walter Barelli, procurou fortalecer o diálogo entre empresários, trabalhadores e poderes públicos, buscando uma solução negociada para o enfrentamento da questão trabalhista. Posteriormente, como veremos, o governo FHC abandonou o caminho do diálogo em prol de medidas unilaterais.

Paralisia na Regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE)

No setor da educação, a iniciativa pela regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE) partiu do Legislativo ainda no final de 1988, mas a lei só foi sancionada em 1996. Como mencionei, teve início, após a promulgação da Constituição de 1988, o processo de tramitação do novo projeto de LDBE, com a apresentação do primeiro anteprojeto, de autoria do então deputado federal Otávio Elíseo (PSDB-MG). A partir de 1989, a Comissão de Educação começou a discuti-lo e coube ao então deputado Jorge Hage (PSDB-BA), como relator elaborar o primeiro substitutivo.

Entre 1989 e março de 1990, esse projeto de lei foi amplamente debatido, tendo-se criado um Grupo de Trabalho, na Comissão da Educação do Congresso, com o objetivo de incorporar propostas e sugestões de outros projetos que haviam sido apresentados por partidos e parlamentares. Este processo resultou no Segundo Substitutivo do Relator (deputado Jorge Hage), que foi submetido à votação na Comissão de Educação entre maio e junho de 1990, resultando no Terceiro Substitutivo. Entretanto não houve êxito no esforço para que o projeto de lei fosse a plenário e recebesse a sanção final do Legislativo, antes do término do exercício de 1990. Em 1991, foi a Plenário e recebeu emendas que o fizeram retornar à Comissão de Mérito, retardando sua tramitação. Somente em maio de 1993 foi aprovado na Câmara dos Deputados, sendo encaminhado para o Senado federal (Souza e Maluf, 1995).

Mello & Silva (1992:46-9) destacam dois fatores que retardaram a tramitação da LDBE. Em primeiro lugar, o 'distanciamento' do governo Collor, entre março e junho de 1990, fase decisiva de tramitação dessa peça legal

importantíssima para a educação, no Brasil. Para alguns, esse 'distanciamento do Executivo', no processo de tramitação da LDB, até ela ser aprovada pela Comissão de Educação, revelaria a "incapacidade" do Executivo para atuar no momento mais decisivo. Para as autoras, contudo, esse fato revela a pouca importância que a educação tinha, de fato, na agenda do governo.

Em segundo lugar, deve-se considerar a postura dos deputados que conduziram o processo legislativo até o final de 1990, os quais, "aceitando o isolamento do Executivo", não tomaram a iniciativa de envolvê-lo no debate ou convocá-lo para que se posicionasse sobre o tema, nem, tampouco, se empenharam em construir algum consenso politicamente sustentado com o novo governo.

3 – DESORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A segunda característica da estratégia de Collor para a política social – relacionada à natureza das ações empreendidas diretamente pelo Executivo federal – foi a ocorrência de um vigoroso processo de desorganização burocrática do setor. Esse traço é evidenciado por duas dimensões da intervenção estatal detalhadas a seguir.

Primeiro, deve-se considerar a omissão do governo federal na coordenação do processo de descentralização das políticas sociais. Nota-se a ausência de decisões que visassem a enfrentar de forma minimamente planejada esse complexo processo de transição. Desde 1988, a descentralização ocorreu de forma caótica e forçada pelas "operações desmonte e rescaldo", analisadas na terceira parte desta tese. Essa omissão gerou simultaneamente superposições e lacunas na definição de competências entre níveis de governo, ampliando a ineficiência do serviço público.

Segundo, deve-se considerar também, na estratégia de Collor, para a política social, a intencional ampliação do uso da política social como moeda de troca no jogo político e eleitoral. Os programas sociais, redesenhados por Collor, mostraram-se funcionais ao clientelismo. O gasto social federal foi pulverizado no atendimento de uma multiplicidade de demandas tópicas, especialmente das prefeituras municipais. Através de negociações "caso a caso", o Executivo federal tentou estabelecer conexões diretas com os governos municipais, sem a intermediação dos governadores. Essa opção parece estar imbricada com o objetivo, aparentemente pretendido por Collor, de estabelecer ampla base de apoio ao seu projeto político pessoal.

3. 1 – DESCENTRALIZAÇÃO DESCOORDENADA[20]

20 Uma análise detalhada desse processo encontra-se em Arretche (1997 e 2000).

Diversas análises sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil entre 1988 e 1993 apontam a ausência de uma estratégia planejada e gradual de transição.[21] O processo de descentralização era uma questão delicada, na medida em que requeria negociação e obtenção de consensos visando à celebração de pactos entre os entes federativos. A cooperação desses entes era fundamental para o encaminhamento das complexas questões de natureza jurídica e administrativa envolvidas, relacionadas à transferência de ativos patrimoniais, de recursos humanos e de recursos financeiros.

Planejar a transição gradual para o modelo descentralizado foi uma das recomendações da Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativa e Financeira (Cretad), vinculada a Seplan-PR, instituída no início de 1986 com o objetivo de realizar estudos sobre o Sistema Tributário Nacional, tendo em vista a elaboração de propostas para serem apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte.

A Cretad sugeriu a constituição de um "fundo de descentralização" para financiar o processo de transferência de encargos para estados e municípios e dar suporte ao "Plano Nacional de Descentralização" que seria implementado após promulgação da nova Constituição por um período de seis anos. Segundo Azeredo (1987:147), que integrou a Cretad, "a grande vantagem da proposta é permitir o repasse de recursos e encargos de forma gradual. Isto porque, dada à profunda desigualdade entre os governos locais, a descentralização não pode ser feita de forma abrupta". Com o mesmo objetivo, a Cretad também recomendou as seguintes diretrizes que deveriam ser observadas neste processo: flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência do processo decisório e controle social.[22]

---

21 Este caráter não planejado do processo de descentralização das políticas sociais, bem como sua desarticulação com a descentralização fiscal promovida pela constituição de 1988, foi ressaltado por vários autores. Serra e Afonso, por exemplo, analisando o período 1988-1992, constatam que: "(...) prevalece, de fato, um quadro de regras não-obedecidas, compromissos recíprocos não-saldados, confusões sobre competências tributárias, transferências negociadas e atribuição de encargos. Apesar de suas intenções, a lei constitucional de 1988, de fato, mais do que promover uma reorganização definitiva do sistema federativo brasileiro representou, isto sim, um capítulo do desenvolvimento da crise desse sistema" (Serra e Afonso, 1992:43).
Na mesma perspectiva, Afonso (1994:43) sublinha que: "O processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional. A começar, porque não resulta de um plano ou um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas. O processo é circunstancial e toma por base a desconcentração de poderes e receitas promovidas pela reforma tributária de 1988".

22 Para os objetivos deste trabalho, vale a pena examinar as justificativas para três diretrizes sugeridas, tomando por base o trabalho de Lobo (1988:18), que também integrou a Cretad: a) **Flexibilidade**: "Toda e qualquer ação governamental descentralizada deve ser presidida por uma flexibilidade inter e intra-regional. A realidade da diferenciação econômica, política e social do espaço nacional, que se expressa nas peculiaridades regionais e locais, deve ser obrigatoriamente considerada quando do encaminhamento da descentralização. Estados e municípios não podem mais ser tratados de forma homogênea e simétrica pelas agências e programas governamentais. Suas realidades técnicas, financeiras e políticas são distintas e como tais devem ser trabalhadas"; b) **Gradualismo**: "A descentralização de competências governamentais deve ser

Infelizmente, sugestões e diretrizes como essas não foram observadas. Como corolário, o processo de descentralização nesta etapa foi truncado pelo não equacionamento de uma diversidade de problemas de natureza legal, institucional e financeira. Em determinados setores, prevaleceram "vazios" institucionais não preenchidos por nenhuma instância federativa; e em outros havia enorme superposição.[23]

Omissão do Governo Federal

Após um longo período de centralização no contexto autoritário, seria desejável que a descentralização fosse articulada pelo governo federal e pactuada com os estados e municípios. Ao contrário, o que se observou entre 1988 e 1993 foi a omissão do governo federal na coordenação desse processo, que acabou ocorrendo de forma espontânea e desorganizada.

Diversos especialistas sublinham que esse papel de coordenação do processo de descentralização e articulação de pactos entre as instâncias federativas somente poderia ser exercido pelo governo central.

Lobo e Medeiros (1993), por exemplo, refletindo sobre as possibilidades de se reorientar a correção do processo levado a efeito até 1992, observaram que a liderança deveriam caber ao governo federal, única esfera apropriada para conduzir a formulação de projetos de abrangência nacional, de fazer a articulação com políticas macroeconômicas e de catalisar interesses regionais e locais.

---

encaminhada de forma gradual, no tempo e no espaço. Nem todos os governos, estaduais ou municipais, podem receber todas as funções pertinentes, no tempo e espaço. A real capacidade de resposta dos governos subnacionais deve ser avaliada, sem sub ou superestimação. Aqui se conjugam a flexibilidade e o gradualismo, pois uma mesma esfera de governo pode estar apta, hoje, para receber determinados encargos, e inapta para outros"; e c) **Progressividade**: "A dinâmica da descentralização se escuda na definição do princípio da progressividade. A flexibilidade e o gradualismo não devem implicar estancamento. Ao contrário, exigem que a descentralização seja progressiva, isto é, que cada vez mais, a partir da definição de prioridades e mecanismos próprios, funções e encargos sejam repassados em um avanço crescente. Com isso, quer-se alertar para a necessidade constante de preparação dos níveis de governo para o recebimento de responsabilidades".

[23] Como mencionei na Segunda Parte desta tese, a Constituição de 1988 é imprecisa quanto à distribuição das competências entre os níveis de governo. O art. 23 estabelece como "competência comum" da União, dos estados, do Distrito federal, e dos municípios uma infinidade de áreas de atuação, das quais, no campo social, destacam-se seguintes: a) "Cuidar da saúde, da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências"; b) "Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"; c) "Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos"; e d) "Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito".

O art. 24 adiciona novas complicações ao atribuir a competência da União, dos estados, do Distrito federal, e dos municípios "para legislar concorrentemente" sobre uma diversidade de áreas, com destaque para: "Previdência social, proteção e defesa da saúde"; "Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência"; e "Proteção à infância e à juventude". De fato, o Parágrafo Único do art. 23 estabelece que "lei complementar fixará normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito federal, e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Entretanto, essa legislação complementar prevista não foi apreciada pelo Congresso.

Também na definição das competências entre níveis de governo, a liderança do processo deveria caber ao governo federal, afirmam esses autores, pois "o atual vácuo institucional é responsabilidade [do governo] federal e a ele cabe preenchê-lo". Ademais, somente o poder central teria capacidade para visualizar o país como um todo, e coordenar políticas redistributivas e de garantia de padrões mínimos de qualidade da prestação de serviços.

Da mesma perspectiva, Almeida (1995) ressalta que a complexidade desse processo de transição, já em si complicado, tornou-se mais difícil em razão da perda de comando do governo federal.[24]

Analisando a experiência da América Latina recente, Afonso (2000) observa que a ordem cronológica do processo de descentralização é induzida por determinantes de duas naturezas. Primeiro, quando esse processo é impulsionado pela crise fiscal do governo central ou uma crise de governabilidade. Nesses casos, a tendência é o nível central transferir inicialmente os encargos para, posteriormente, negociar a transferência dos recursos fiscais.

Segundo, quando a descentralização é motivada por uma pressão relacionada à redemocratização. Nesses casos, ocorre primeiro a descentralização de recursos fiscais e, em seguida, a transferência de atribuições aos governos subnacionais.

Para o autor, o caso brasileiro segue o segundo determinante.[25] Dessa perspectiva, no bojo do processo de redemocratização do país, foram ocorrendo,

---

[24] Especificamente no campo das políticas sociais, esse problema foi sublinhado pela autora nos seguintes termos: "A falta de um centro que comandasse o processo foi particularmente notável e vem constituindo obstáculo importante à continuidade da redefinição de competências e funções nos marcos de um federalismo renovado. O governo federal, peça importante em qualquer processo de mudança, não foi capaz de formular algo que se parecesse com uma estratégia de redefinição das funções dos três níveis de governo na área social, contemplando as especificidades dos diversos setores que a compõem. Ao contrário, cindiu-se entre iniciativas e proposições que espelham diferentes objetivos e prioridades. De um lado, a área econômica do governo, diante dos desafios de uma difícil estabilização (...) subordinou as reformas setoriais às necessidades da política econômica de curto prazo, cujo eixo era o ajuste do setor público.(...) Assim, as circunstâncias econômicas e a ausência de coordenação no âmbito nacional do governo federal fazem com que os requerimentos da política antiinflacionária e as visões setoriais continuem predominando sobre qualquer consideração mais ampla das atribuições e competências das três esferas de governo, capaz de dar substância a um modelo de federalismo cooperativo". Em suma, conclui a autora, as mudanças em andamento nas áreas sociais "implicam o desmantelamento do federalismo centralizado. Entretanto, não parecem estar criando espontaneamente as bases e os mecanismos de funcionamento de um federalismo cooperativo" (Almeida, 1995:32).

[25] De acordo com Affonso (2000:21-24): "A descentralização fiscal no Brasil foi iniciada muito antes da crise fiscal se manifestar com toda a sua intensidade e ser levada para o centro da pauta da política econômica". Ao contrário, "relaciona-se com a sua simultaneidade ao processo de redemocratização, bem como ao *timing* peculiar da abertura política no Brasil. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais no início dos anos 80, com a eleição para governadores e prefeitos, para somente quase dez anos depois chegar ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte; e em 1989, com a eleição direta para a presidência da República)". Dessa forma, prossegue o autor, "ocorreu uma identificação entre a luta pela descentralização e a luta pela redemocratização, a União ficou sem defensores na Constituição de 1988 e a descentralização se deu sem um projeto articulador, sem coordenação. Cabe notar

desde o final dos anos 70, sucessivos avanços na descentralização de recursos fiscais, através emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

No início dos anos 80, esse processo foi aprofundado, destacando-se as Emendas Constitucionais n. 23/83 (dezembro de 1983) e n. 79/84 (novembro de 1984), de autoria, respectivamente, do senador Passos Porto (PDS-CE) e do deputado Aírton Sandoval (PMDB-SP). O "movimento municipalista", apoiado pelos governadores, exerceu forte pressão política na defesa da descentralização fiscal. Dentre as forças políticas articuladas em torno desse objetivo destaca-se a "Frente Municipalista de Prefeitos", que, com o apoio do deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP), presidente da ANC, instituiu a Comissão de Assuntos Municipais na Constituinte. Da mesma perspectiva, destaca-se a "Associação Brasileira de Prefeitos das Capitais", que, em janeiro de 1987, divulgou documento reivindicando uma "reforma tributária de emergência" e a renegociação das dívidas dos municípios, como forma de pressão junto aos governadores e ao governo federal.

Portanto, a descentralização fiscal que emergiu no bojo do processo de redemocratização do país, por pressões das lideranças dos governos estaduais e municipais, era um movimento não desejado pelas cúpulas política que ocuparam o governo federal e, em particular, pela burocracia da área econômica. Nesse contexto, a reação desses segmentos caminhou na direção oposta da coordenação do processo de descentralização, procurando manter ou recuperar o poder sobre os recursos fiscais. Houve, assim, uma tripla tentativa empreendida pela União: transferir de chofre, de forma impositiva e não planejada, encargos financeiros aos governos estaduais e municipais; atuar no sentido de refrear a assunção de novos gastos (especialmente no campo dos novos diretos constitucionais; e, recentralizar recursos fiscais, através de uma série de manobras, com destaque para a criação de novos impostos e contribuições restritas ao governo federal, bem como a majoração de alíquotas de impostos também exclusivos.

A Constituição de 1988 penalizou duplamente as finanças do governo federal: a reforma tributária reviu a estrutura de repartição de recursos, transferindo parcelas das receitas próprias da União para estados e municípios; e, alguns dos dispositivos constitucionais aprovados implicaram aumento de encargos.

---

que, se os governos subnacionais passaram a ser identificados com a nova institucionalidade democrática do país, o nível federal arcava com o ônus de um regime autoritário em decomposição e um governo em final de mandato". Ainda segundo o autor, "o avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder, e a dependência financeira dos estados e municípios em relação ao governo central, a qual restringiu e condicionou esse novo espaço. Essa contradição alimentou, em grande medida, o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário".

Como vimos, a reação do governo federal, comandada por sua área econômica, foi implementar uma estratégia de ajustamento, conhecida como "operação desmonte", que consistiu em imprimir, já no Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 1989, cortes em diversos programas. Simultaneamente, tentou-se implementar uma reforma administrativa, conhecida como "operação rescaldo", desativando e extinguindo, de modo abrupto, uma série de estruturas burocráticas.

Via de regra, os programas passíveis de serem transferidos para estados e municípios passaram, subitamente, a serem marginalizados pela União. Dessa forma, ao invés de coordenar a descentralização, a reação do governo federal foi tentar recuperar suas finanças. Nesse sentido, ele simplesmente se eximiu da responsabilidade em uma série de programas que vinham sendo geridos de forma centralizada há mais de três décadas. Posteriormente, o governo central teve novas reações visando a atenuar o impacto da reforma tributária sobre seu orçamento, agravando a desorganização do processo de descentralização.

A reação do governo central diante da nova divisão do bolo tributário e o aumento de despesas era "justificada e esperada", afirmam Serra e Afonso (1992:36-37). No entanto, prosseguem os autores, "o problema maior reside no fato de que a compensação de perdas da União foi e tem sido feita sem planejamento nem coerência, não contribuindo adequadamente para o equilíbrio das finanças públicas, nem tampouco para a definição de uma nova ordem federativa".

Analisando esse processo de recomposição das receitas da União entre 1989 e 1992, os autores indicam uma série de expedientes utilizados pela área econômica, que acentuam a desorganização do processo de descentralização. Dentre essas medidas destaca-se a recentralização das receitas fiscais, através do aumento das alíquotas das contribuições sociais não sujeitas a repartição com os governos estaduais e municipais.[26] Como veremos, esse processo foi continuado nos anos subseqüentes e responde por parte significativa do formidável aumento da carga fiscal que se verificou nessa década, concentrado no governo central.

Com este pano de fundo em mente, a seguir, listam-se algumas das manifestações setoriais desse processo desorganizado de descentralização das políticas sociais entre 1989 e 1993.

---

[26] Dentre as medidas adotadas com esse objetivo, destacam-se: "A aceleração da inflação em 1989 corroeu parte da receita dos fundos de participação submetidos à repartição constitucional; o governo federal pôde alterar a legislação tributária e majorar alíquotas de tributos não-submetidos à repartição constitucional; a união pôde efetuar cortes e mudanças nas transferências negociadas e nos empréstimos para outras esferas de governo; por exemplo, as transferências na área da Seguridade Social, basicamente referentes ao SUS, decresceram de 0,85% para 0,65% do PIB, entre 1988 e 1990; a união impôs restrições ao refinanciamento da dívida externa e ao acesso ao crédito interno, mobiliário e bancário, para os governos subnacionais" (Serra e Afonso, 1992:29-37).

Transporte Público

Como analisei na Terceira Parte desta tese, o transporte público foi uma das áreas mais atingidas pelo "desmonte" federal do final dos anos 80 e início dos 90. Em janeiro de 1989, no âmbito do chamado "Plano Verão", medida provisória do Executivo extinguiu a EBTU. Posteriormente, o Congresso Nacional revogou esta decisão do Executivo.

Entretanto, no primeiro mês do governo Collor, o "desmanche" consumou-se. A EBTU foi definitivamente extinta pela Lei n. 8.029, de 12/4/1990. A estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Transportes (que substituiu o Ministério dos Transportes) deixou de incluir qualquer divisão comprometida com o setor.

Em síntese, após quase duas décadas de excessiva centralização, o governo federal, abruptamente, a partir dos anos 90, passou a eximir-se de responsabilidade na gestão do transporte público. Desde então, não tem havido qualquer interlocução institucional e financeira efetivas para o setor, no governo central.

As coalizões políticas que se sucederam no poder central têm interpretado de modo equivocado o princípio da competência municipal no transporte público. A carta constitucional de 1988, a despeito de assegurar competência aos municípios para a "legislação sobre assuntos de interesse local" e no que se refere a "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte público, que tem caráter essencial" (art. 30), não exime a União de responsabilidades. A ela compete "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos" (art. 21) e legislar "privativamente" sobre "diretrizes da política nacional de transportes-trânsito e transporte" (art. 22).

Com esta interpretação equivocada, caminhou-se para o extremo oposto. Desde 1990, só ao município cabe a responsabilidade de enfrentar a complexa problemática do setor. Entretanto, essa visão é insuficiente, na medida em que há um conjunto de questões que afetam diretamente o planejamento e as condições locais de transporte, cuja complexidade transcende a capacidade de resolução "exclusiva" dos municípios.[27] Uma coisa é planejar e gerir sistemas locais de transporte público. Outra é constituir-se na única esfera de governo responsável pela gigantesca tarefa de equacionar os problemas existentes. A responsabilidade exclusiva do poder local é insuficiente para tratar todos os aspectos envolvidos.

---

[27] Como ilustração, destacam-se: o planejamento e a gestão do transporte público nas regiões metropolitanas; o financiamento dos sistemas de alta capacidade (metrô e trens metropolitanos); o financiamento da renovação e ampliação da frota de ônibus (pública e privada); política de preços para combustíveis e seus impactos sobre o transporte metropolitano; as políticas (fiscal, monetária e cambial) que incentivam a produção, a importação e a venda do automóvel particular; a interface do transporte público com as políticas de meio ambiente e de conservação de energia etc. (Fagnani, 1995).

Educação

A centralização do processo decisório da educação básica no ciclo militar do pós-64 foi relativamente branda, dado que a responsabilidade direta da União manteve-se limitada.

Historicamente, os governos estaduais e municipais sempre assumiram responsabilidade por esse nível de ensino. Esta tradição, vinda do Império, manteve-se até os dias atuais. Note-se que o triunfo do princípio federativo com a República consagrou e ampliou o regime de descentralização estabelecido pelo Ato Adicional de 1834 (Azevedo, 1963). Posteriormente, as Constituições de 1934 e de 1946 ratificaram estes princípios, o mesmo ocorrendo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1961.

Desta forma, observe-se que no final dos anos 20, os governos estaduais e municipais respondiam, respectivamente, por cerca de 60% e 20% do total das matrículas do ensino primário em todo o país. A União e as escolas particulares respondiam, respectivamente, por cerca de 1% e 21%.

No início dos anos 60, a participação dos governos estaduais e municipais saltou, respectivamente, para 63% e 25%, enquanto a participação relativa da união passou a ser residual (0,4%) e das escolas particulares elevou-se para 12%. (Trois, 1992).

No ciclo militar pós-64, a responsabilidade direta pelo provimento do ensino fundamental permaneceu no âmbito dos governos subnacionais. A constituição de 1967 e a Reforma do Ensino de 1° e 2° grau, mantiveram essa tradição secular da organização do ensino no país. Como corolário, nas décadas seguintes, sob a vigência do autoritarismo, manteve-se a tendência de reforçar a participação direta dos governos estaduais e municipais no provimento do ensino fundamental.

Em meados dos anos 90, com a distribuição percentual dos alunos, por região e dependência administrativa, evidenciam-se diversas disparidades nas respectivas redes de ensino estadual e municipal. De acordo com Negri (1995), na média nacional, os estados concentravam 63% das matrículas do ensino fundamental, contra 37% dos municípios. No entanto, quando se analisam as regiões brasileiras, notam-se grandes contrastes: forte estadualização nas regiões mais ricas como o Sudeste, Sul e Centro-Oeste e também no Norte, que é considerado pobre; e, forte municipalização na região Nordeste, a mais pobre do país.

Em diversas Unidades da Federação, a estadualização ultrapassa 70%, como em Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Roraima e Amazonas. Enquanto isso, a municipalização no Nordeste superava 50% em seis estados – Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí – bem como o Rio de Janeiro, no Sudeste.

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

Os casos extremos são a estadualização de 97% em Roraima, de 89% em São Paulo, de 84% no Amapá e 76% em Minas Gerais, e a municipalização de 66% em Alagoas e Maranhão e de 60% no Ceará.

A conclusão a que se chega a partir da análise desses dados é que, no caso do ensino fundamental, a questão da descentralização envolve, sobretudo, negociações os governos estadual e municipal. Assim, a educação distingue-se dos demais setores sociais, cuja descentralização, em geral, envolve negociações da união com os estados e municípios.

Esta conclusão é ainda mais verdadeira no Estado de São Paulo. Dentre todas as unidades da federação, São Paulo é a que apresentava a maior participação do governo estadual na oferta do ensino fundamental. Em 1991, a participação relativa da rede estadual na oferta de matrícula inicial do 1° grau atingia cerca de 80%. A participação relativa da rede municipal (571 municípios) era de apenas 9,7%, um percentual próximo ao das escolas particulares (10,6%). Excluído o município de São Paulo, a participação da rede estadual chegava a 88,8% e os demais 570 municípios paulistas respondiam por apenas 2,8% das matrículas. Mais impressionante é constatar que 262 municípios paulistas (46% do total) não mantinham nenhuma classe de ensino fundamental e outros 139 (22% do total) só apresentavam classe de pré-escola. Ou seja, quase dois terços dos municípios paulistas não mantinham, em 1991, nenhuma classe de ensino fundamental.

Essa sobrecarga da rede pública do estado reflete-se na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação à época, dimensionada para atender aos desígnios de um estilo de intervenção autocrático e centralizador. Trata-se de uma máquina administrativa burocratizada, caracterizada pelo gigantismo e pela formidável concentração de poderes nos seus órgãos centrais. Em 1995, a Secretaria de Estado da Educação do Governo de São Paulo, era, certamente, uma das maiores organizações do planeta: contava com mais de 422 mil servidores (360 mil professores), administrava mais de 6.700 escolas e provia diretamente o ensino de aproximadamente 11 milhões de educandos de 4 a 19 anos.[28]

[28] Em 1953, o professor João de Deus Cardoso de Mello, que havia sido secretário de Estado dos Negócios da Educação de São Paulo (1948-1949), identificava o "mal da centralização" como uma das principais "causas da decadência" da educação no Estado de São Paulo. Ao analisar o tamanho do aparelhamento escolar sob a tutela da Secretaria Estadual da Educação, o professor sublinha tratar-se de uma "máquina imensa, fantástica, descomunal, disseminada por todos os recantos do Estado", que, na época, já era responsável por mais de 25 mil professores e 800 mil alunos. Para o ex- secretário, o Governo do Estado, ao expandir continuamente esta "maquinaria colossal e complicada", se comportava "como Harpagão diante das moedas de ouro. Pretende açambarcá-las todas e fechá-las a sete chaves na burra, que só ele pode abrir, para contemplar o brilho das moedas! Que ninguém as toque, que o tesouro é dele!". Em outra passagem, analisando o "painel imenso e triste da realidade", assegura que "como está montada a Secretaria da Educação, não haverá Hércules que lhe tenha mãos. A máquina arrebata o maquinista para os dentes da engrenagem colossal e o tritura. O ensino não tem direção" (...) "A situação da Secretaria da Educação é aflitiva e se agrava de momento a momento, tendo

Portanto, a descentralização da gestão do ensino fundamental, transferindo-se a responsabilidade dos governos estaduais para os municipais era tarefa que se impunha, seja pelos problemas decorrentes desse gigantismo das redes estaduais, fonte de ineficiências de toda ordem, seja pela descentralização fiscal ocorrida a partir de 1989.

Entretanto, trata-se de tarefa complexa, envolvendo pactos federativos, necessariamente coordenados pelo governo central. Requer uma última instância, uma política de caráter nacional conduzida pela União. Como veremos posteriormente, essa perspectiva foi instituída somente em 1996, com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).[29]

Dada a omissão do governo federal até então, entre 1989 e 1995 pipocaram inúmeras iniciativas isoladas, espontâneas e desarticuladas conduzidas diretamente pelos governos estaduais ou pelos próprios municípios, independentemente da instância federal, transformando a gestão educacional no Brasil numa verdadeira torre de Babel.

Observe-se, nesse sentido, o trabalho de Silva e Cruz (1995), que analisa as principais experiências "inovadoras de gestão educacional" em diversas regiões do país e conclui que os novos padrões de gestão poderiam ser categorizados a partir das seguintes tendências: "desconcentração", "descentralização", "novas instâncias de representação" e "novas parcerias".

Com base nesses padrões, isolados ou combinados, as experiências educacionais "inovadoras" são classificadas pelas autoras, como: descentralização e municipalização, no Espírito Santo e em Santa Catarina; municipalização e desconcentração, no Paraná; desconcentração em Minas Gerais e São Paulo; novas instâncias de representação, no Rio Grande do Sul e em municípios de Panambi (RS), Jardim do Seridó (RN) e Currais Novos (RN); e novas parcerias, nos municípios de Maringá (PR), Jaboatão dos Guararapes (PE) e Jaguaré (ES).[30]

Saúde e Assistência Social

O setor de saúde foi o único a contar com uma estratégia de transição que vinha amadurecendo desde meados dos anos 70. Como analisei anteriormente, as diretrizes do SUS consagradas, pela Constituição de 1988, vinham sendo

---

a levá-la a insolvabilidade de seus compromissos" (Cardoso de Mello, 1953). Como vimos, as advertências do professor João de Deus Cardoso de Mello tornaram-se estéreis e essa dinâmica centralizadora e ineficiente continuou prosperando nas seis décadas seguintes.

[29] Aprovado pela Emenda Constitucional n. 1.4-96, sancionada pela Lei Federal n. 9.424/96 e regulamentada pelo Decreto Federal n. 2.264/ 97.

[30] Diversos estudos analisam essas formas "inovadoras" de gestão educacional. Ver especialmente Silva, Davis, Espósito e Mello (1993); Mello e Silva (1994); e Xavier e outros (orgs.) (1995).

embrionariamente implementadas com as Ações Integradas de Saúde, AIS, desde 1983, e com o Suds, instituído em 1987, antecipando-se aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Em função disso, era de se esperar que a descentralização do setor da saúde fosse relativamente menos problemática. Além disso, o modelo SUS poderia ter servido de paradigma para outros setores.

As vicissitudes da transição política brasileira, no entanto, derrubaram essa aparente lógica. As *primeiras contramarchas* impostas aos direitos sociais assegurados pela carta de 1988 levaram ao desvirtuamento dos princípios constitucionais relativos aos SUS. Como analisado anteriormente, este processo inicia-se ainda na fase constituinte, perpassa a etapa de regulamentação da legislação complementar (Governos Sarney e Collor) e prossegue com dois golpes adicionais (o revigoramento do Inamps, em 1990; e a subtração das fontes de financiamento da seguridade social, em 1993).

No caso da assistência social, a descentralização não-planejada é fruto do veto integral do presidente Collor, em setembro de 1990, ao projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. O processo de elaboração da Loas, iniciado em meados de 1989, somente foi concluído em dezembro de 1993.

Habitação e Saneamento

Como foi visto, as políticas de habitação e de saneamento experimentaram crise institucional na segunda metade dos anos 80, que se sobrepôs à crise financeira da primeira metade dessa década. Esse quadro foi agravado a partir de 1987, quando o Executivo passou a privilegiar a chamada "filosofia da ação comunitária", que se transformou na face predominante da política social até março de 1990.

Como veremos a seguir, esse estilo de gestão foi aperfeiçoado no governo Collor. Resultou daí a continuidade do processo de estiolamento da capacidade de intervenção do Estado nesses setores. Não houve qualquer preocupação com a reorganização de políticas nacionais nesses setores, tampouco a tentativa de coordenar mecanismos de gestão pactuados e cooperativos entre instâncias federativas.

3. 2 – CLIENTELISMO E FRAGMENTAÇÃO

Como mencionado, o segundo traço da desorganização burocrática das políticas sociais ocorrida no Governo Collor era a intencional ampliação do seu uso como moedas de troca no jogo político e eleitoral. O Ministério da Ação Social (MAS) foi um dos principais núcleos de disseminação desta estratégia. Esse ministério passou a gerir uma multiplicidade de programas em diversos campos de

atuação. Alem da assistência social, o órgão atuava nos setores da habitação, do saneamento e da defesa civil.[31]

As iniciativas desenvolvidas pelo MAS tinham em comum a fragmentação de ações e programas; a pulverização de recursos em ações pontuais; a ausência de planejamento e de mecanismos de acompanhamento e controle; e a utilização preferencial da figura jurídica dos convênios, mais ágeis e menos sujeitos a controles externos.

É óbvio que esse modelo era permeável ao favorecimento de interesses particulares. A título ilustrativo, observe-se que a gestão da esposa do presidente da República à frente da LBA foi marcada por suspeitas de irregularidades administrativas e de favorecimento a aliados eleitorais. Em especial, há indícios da utilização clientelista do Programa de Apoio Nutricional nas eleições para governadores (1990) e prefeitos (1992). Estas denúncias envolviam a distribuição de cestas básicas, o superfaturamento visando a financiar campanhas e o nepotismo eleitoral, conforme evidenciado pelo famoso "episódio de Canapi" (*Veja*, 4/9/1991).

Na área habitacional, destaca-se a instituição, em 1990, do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) voltado para as famílias com renda de até cinco salários mínimos. Assim como as demais ações desenvolvidas pelo Ministério da Ação Social, a gestão da política habitacional era predominantemente realizada através de convênios negociados diretamente com prefeitos municipais, caso a caso, pulverizando recursos e fragmentando as ações, numa diversidade de projetos.[32]

Outro traço da política habitacional de Collor era a ausência de mecanismos de acompanhamento e controle sobre a execução física e financeira dos projetos. Uma das conseqüências foi o extraordinário número de "situações problemas", unidades habitacionais parcialmente construídas, paralisadas ou abandonadas em distintas fases do processo produtivo.

Outra evidência foi a suspensão, por tempo indeterminado, das aplicações do FGTS, decidida pelo Conselho Curador do Fundo em 1992, em função do comprometimento de recursos muito acima das possibilidades financeiras do

---

[31] Sua estrutura era composta das seguintes autarquias e divisões: Legião Brasileira da Assistência (LBA); Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA); Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Saneamento; Secretaria Nacional de Promoção Social (Senpros); Secretaria Especial da Defesa Civil; e Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

[32] Arretche (1996:121) salienta a formidável fragmentação e pulverização nos seguintes termos: "Foram liberados recursos para a construção de 43.500 unidades em 1990 e 35.691 em 1991, distribuídos, respectivamente, para 474 e 662 municípios, o que representa uma média de 92 unidades por município em 1990 e de 54, em 1991. Ora, este dado revela a pulverização dos recursos pelo território nacional, traço característico de uma política de atendimento as bases eleitorais".

Fundo no biênio 1990-1991.[33] Em decorrência dessa pilhagem, na Gestão Itamar Franco o Conselho Curador do FGTS conseguiu paralisar a concessão de novos empréstimos até a que o Fundo fosse recomposto. Esse congelamento perdurou por três anos (de 1993 a 1995).

Outra iniciativa emblemática do modelo adotado pelo Ministério da Ação Social foi a intenção de construir mais de cinco mil Centros Integrados de Apoio à Criança (Ciacs), anunciada em meados de 1991, no âmbito do Projeto "Minha Gente". Apresentada no discurso oficial como uma ambiciosa "operação de guerra", era considerada a "maior obra social do Governo". Inicialmente, este projeto seria desenvolvido pela LBA, tendo posteriormente sido transferido para órbita do Ministério da Saúde. Era evidente que estas metas faraônicas não poderiam ser cumpridas, e não foram, restando, a exemplo do que aconteceu com a política habitacional, inúmeras obras abandonadas e inacabadas.

O setor da educação também foi contaminado por este padrão de gestão. Mello e Silva (1992) identificam a tentativa do MEC de estabelecer relações diretas com as prefeituras municipais, passando por cima das Secretarias Estaduais. Em 1990, afirmam, ocorreu alijamento dos estados da esfera de decisão federal. A relação direta do MEC com prefeituras, entidades e parlamentares debilitou o papel das Secretarias Estaduais de Educação, agravando o padrão caótico já existente.

Essas autoras identificam dois pólos de irradiação destas práticas. O primeiro atuou mediante o fortalecimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (Fnde), órgão vinculado ao MEC, no qual houve o reforço do poder pessoal do Ministro sobre os critérios de repasse de recursos dos 25% da quota federal do salário-educação para programas municipais, o que "ampliou a área de negociação clientelista num ano marcado por eleições estaduais" (Idem:29).

---

[33] No final de 1992, Roberto Zamboni, especialista do Ipea e membro do Conselho Curador do FGTS, alertava: "O FGTS atravessa uma crise financeira sem precedentes em sua história. O indicador mais eloqüente dessa situação é a escassez de recursos para saldar os compromissos firmados em 1991. Para que se avalie a gravidade da situação, basta verificar que os recursos disponíveis para desembolso no primeiro semestre deste ano representaram menos de 25% do necessário ao cumprimento integral dos cronogramas financeiros de todos os contratos assinados. Estima-se que este percentual será da ordem de 13% para o segundo semestre. Ademais, estimativas recentes da CEF revelam que, mantido o quadro econômico atual, já se exauriu a capacidade de contratações de novos empréstimos em 1992 e 1993". Diante deste quadro crítico, Zamboni relata que, em outubro de 1991, foi realizada reunião para discutir o tema sendo "consenso" entre os integrantes do grupo técnico de que o fluxo de contratações "deveria ser interrompido, uma vez que estas estavam embasadas em premissas irrealistas quanto ao desempenho do Fundo". Como alerta o autor, esse "consenso técnico" foi ignorado, gerando um "rombo" extraordinário nas contas do Fundo: "Decisão de natureza política no âmbito do MAS e da CEF foi responsável pela assinatura de contratos no valor de 237 milhões de UPFs no mês de dezembro – equivalente a 37% do valor total das operações realizadas em 1991 –, quando já se tinha conhecimento das dificuldades que adviriam de novas contratações. O impacto desses contratos de dezembro no orçamento de 1992 é da ordem de 190 milhões de UPF, ou seja, praticamente 89% do total de compromissos sem cobertura nesse orçamento" (Zamboni, 1992).

O segundo atuou mediante as Delegacias Regionais do MEC, outro núcleo burocrático utilizado pelo MEC para estabelecer linhas diretas com as prefeituras de seu interesse, sem qualquer integração com as Secretarias Estaduais.

Outro caso paradigmático é o SUS. Conforme mencionado, após a sanção (com 25 vetos) da Lei que regulamenta a Lei Orgânica da Saúde (LOS)[34], o desvirtuamento do SUS foi continuado pela Lei n. 8.142/91 e pela Norma Operacional Básica n. 1 (NOB 1/91), regulamentadas por uma série de Portarias do Ministério da Saúde em 1991. Essas portarias, ampliou o papel do clientelismo como moeda de troca pelos repasses de recursos da União.[35]

Outro problema decorre do revigoramento da centralização da gestão da saúde no Inamps, como já mencionei, obstaculizando a descentralização prevista no SUS, restringindo o papel dos estados e municípios a meros executores de serviços pagos em nível federal.

Em suma, procurei argumentar que o período que vai de março de 1990 a outubro de 1992 correspondeu ao primeiro momento do contra-reformismo neoliberal visando à desmontagem do Estado Social formalmente esboçado na Constituição de 1988. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais caminhou em duas direções simultâneas e imbricadas. De um lado, ela foi marcada pela formulação de nova agenda de reformas, visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993. De outro lado, enquanto as elites engendravam essa revisão – que acabou não ocorrendo –, a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar os direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar.

Uma outra característica da estratégia de Collor para a política social – relacionada à natureza das ações empreendidas diretamente pelo Executivo federal – foi a ocorrência de um processo de desorganização burocrática. Esse traço é evidenciado por duas dimensões da intervenção estatal. Primeira, a omissão do governo federal na coordenação do processo de descentralização das

[34] Lei n. 8.080/90.

[35] Essas portarias introduziram as cotas de "Autorização de Internação Hospitalar (AIH)" e de "Unidades de Cobertura Ambulatorial (UCA)" para cada um dos estados e territórios do país. Além disso, foram criados o "Fator Estímulo à Municipalização (FEM)" e a "Unidade de Capacitação da Rede de Serviços (UCR)". Com essas medidas, para Médici; Marques & Silva (1995:131), o repasse de recursos entre o governo federal (via Inamps) e as demais esferas de governo passou a ser negociado mediante quatro "moedas" de troca clientelista: moeda de hospitalização (AIH); moeda de atenção ambulatorial (UCA); moeda de estímulo à municipalização (FEM); e moeda de investimento (UCR). Os autores criticam a utilização dos convênios entre o governo federal e o municipal, devido às dificuldades técnicas e operacionais para o cumprimento dos pré-requisitos exigidos para a realização das transferências automáticas dos recursos relativos a UCA, AIH, FEM e UCR, apresentadas pela maioria dos municípios. Com isso, os repasses passaram a ser efetuados mediante 'critérios' muitas vezes clientelistas.

políticas sociais. Segunda, a intencional ampliação do uso da política social como moedas de troca no jogo político e eleitoral.

No capítulo seguinte, tratarei do segundo momento da contra-reforma liberal, que compreende o período 1993-2002. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o reformismo liberalizante foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de contra-reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O traço marcante desse período foi a retomada vigorosa do contra-reformismo liberal iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment* de Collor. O argumento central que procurarei demonstrar é que, no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Essa estratégia simultaneamente ampliou a crise social e desestruturou as bases financeiras das políticas sociais, estreitando as possibilidades da ação do estatal e determinando os rumos do processo de supressão de direitos.

CAPÍTULO II – A CONTRA-REFORMA EM MARCHA (1993-2002)

Em outubro de 1992, com a decisão do Congresso Nacional de afastar o presidente Collor por crime de responsabilidade, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a chefia do Executivo. Permaneceu na condição de "interino" até o final daquele ano, aguardando a sentença do Supremo Tribunal Federal que confirmou a decisão do legislativo e consumou o *impeachment.*

O impedimento de Collor truncou temporariamente a contra-reforma liberal que vínhamos acompanhando. O intervalo entre outubro de 1992 e meados de 1993 é marcado pela instabilidade política – dada a heterogeneidade da base de apoio do governo formada a partir da frente que se reunira pelo *impeachment* – e pela indefinição acerca da estratégia política e econômica mais ampla do governo. Nesse curto interregno, houve quatro trocas sucessivas de ministros da área econômica.

Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o contra-reformismo liberalizante foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O traço marcante desse período foi a retomada vigorosa do reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment.*

O argumento central defendido neste capítulo é que, no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desorganização do mundo do trabalho e seus efeitos sobre o emprego e a renda. Em grande medida, esse movimento foi conseqüência da estagnação econômica, implícita no Plano Real.

Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi conseqüência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em conseqüência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente.

Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram substancialmente restringidas. A degradação das finanças públicas constituiu-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao Estado Social esboçado no final dos anos 80, suprimindo direitos sociais e ameaçando a frágil cidadania conquistada.

Movimento semelhante ocorreu no âmbito dos governos estaduais e municipais. A política econômica, após provocar substancial e irresponsável elevação do endividamento desses entes federativos, impôs severo programa de renegociação de dívidas e regras de gestão fiscal "responsável". Esses fatos também tiveram sérias repercussões nos rumos das políticas sociais, na medida em que, a partir de 1993, de forma correta, estados e municípios assumiram responsabilidades crescentes, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e assistência social.

Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da política social entre 1993 e 2002. É com esse pano de fundo que poderemos compreender melhor o retrocesso dos direitos da previdência social; o estiolamento das políticas urbanas; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, nas quais os inegáveis avanços institucionais ocorridos nesses setores foram sistematicamente minados pela estratégia macroeconômica.

É também desta perspectiva que poderemos perceber como, no bojo desse processo de desmontagem das bases do recém conquistado Estado Social, a contra-reforma liberal conseguiu impor a *focalização* como a política social possível no Brasil – paradoxalmente, num pais onde a pobreza encontra-se universalizada. Essa alternativa, desses novos tempos de caridade e distribuição de migalhas, ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI, no final de 1998.

A seguir, aprofundarei esse argumento. Iniciarei a análise, apontando as contradições entre a estratégia macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento social explicitada pelo governo FHC, em 1996.[1]

---

[1] Antes de iniciar, como reconhecimento aos esforços de um grupo de intelectuais, políticos e especialistas que faziam parte do "núcleo paulista" do PSDB, originados da matriz dos fundadores do partido e membros do governo Montoro (1982-1985), como destaca Draibe (2003), – cujas maiores expressões foram os ex-ministros Paulo Renato Souza e José Serra, além do Professor Vilmar Faria, ex- assessor da presidência da República, falecido recentemente – devo registrar que a dura avaliação que faço sobre a política social dos anos FHC refere-se ao resultado do processo, que reflete, em última instância, a história dos vencedores, das correntes conservadoras mais ortodoxas e que integravam a coalizão então governante. As divergências de posições que houve no interior do governo, entre os condutores da área social e da área econômica, nunca chegaram a ser explicitadas de modo muito contundente, em grande medida, devido ao estilo do Professor Vilmar Faria, que cumpriu, assim, até onde pôde, o difícil papel que lhe coube por destino, de colaborar para construir consensos entre campos muito rigidamente divididos. Na área econômica, as fissuras internas ao governo são bastante conhecidas e as divergências foram explicitadas, desde o primeiro mandato, por importantes expoentes do primeiro escalão do governo e do PSDB, como o ex-ministro José Serra (1999), por exemplo. Como se sabe, a partir do segundo mandato, prevaleceu a posição mais ortodoxa defendida pelo ex-ministro Pedro Malan, a quem, segundo o ex-ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros, "FHC sempre apoiou". Sobre essas divisões, é ilustrativa a seguinte passagem do artigo escrito por Mendonça de Barros (2002:20) intitulado "Meu (do Malan) mundo caiu": "Desde o início do seu longo governo, primeiro como ministro da Fazenda e depois como presidente, FHC trabalhou com economistas de duas vertentes distintas de pensamento econômico. A primeira, de maior influência sobre o presidente, pode ser identificada com a Faculdade de Economia da PUC do Rio. Esse grupo – de corte liberal radical, defensor de uma abertura sem qualificação da economia ao fluxo internacional de comércio e de capitais a partir de um regime cambial com taxas administradas e uma ação do governo limitada apenas às questões financeiras e monetárias – tem no ministro da Fazenda, Pedro Malan, seu grande líder. O segundo grupo, menos convicto da racionalidade do mercado, reunia economistas que defendiam a modernização institucional do espaço econômico, a gestão conservadora do Orçamento e da moeda, uma abertura do comércio exterior que levasse em conta as limitações que ainda existem nas relações comerciais entre países (...), a

1 – INCOMPATIBILIDADE ENTRE A ESTRATÉGIA MACROECONÔMICA E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Como mencionei, o argumento central defendido neste capítulo é que, no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade, entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado – central e hegemônica na agenda governamental – e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social.

A seguir aprofundarei este ponto, em duas etapas. Na primeira, examinarei os termos gerais da estratégia de desenvolvimento social do governo FHC. Na segunda, apresentarei os marcos gerais da estratégia macroeconômica implementada a partir de 1993.

1.1 – A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Em 1995, a estratégia social do governo começou a ser criticada, pois generalizou-se a percepção de que ela estaria limitada ao "Programa Comunidade Solidária". Para as autoridades do Executivo federal, as objeções decorriam, em grande medida, de 'problemas de comunicação' do governo. Com isto, suas realizações não estariam tendo a devida 'visibilidade'. Além disso, a concepção de desenvolvimento social do governo não teria sido assimilada de forma clara pela sociedade.

De acordo com a visão oficial, o principal ponto de 'incompreensão' era que a opinião pública teria entendido, de forma incorreta, que a política social do governo compreenderia somente o Programa da Comunidade Solidária e que, portanto, a atuação da política social estaria limitada aos programas emergenciais focalizados nas áreas críticas de pobreza, em detrimento das ações de cunho universal. Na época, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), rebateu com veemência essa dita 'incompreensão':

"O Programa Comunidade Solidária não é o conjunto dos programas do governo. Os programas do governo são muito amplos, mas no Programa da Comunidade Solidária nosso compromisso é de combater a fome e a pobreza (...) Esse foco é essencial e não pode ser perdido" (Cf. Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Corumbá. *O Estado de S.Paulo,* 19/4/1996).

Em defesa do governo, o presidente ressaltou que a estratégia para a área social compreenderia, além do Programa Comunidade Solidária, outros dois eixos de atuação: os programas universais e a política econômica. Quanto ao primeiro, o

---

poupança externa como alavanca para o crescimento dentro de uma faixa de segurança do déficit de conta corrente e a ação estratégica do Estado para a modernização da estrutura produtiva. No primeiro mandato de FHC, houve intenso debate interno sobre essas questões. Depois da consolidação do Real , a partir de 1996, o conflito ficou mais claro, e o câmbio fixo tornou-se seu emblema. Ele explicitava a dualidade na forma de administrar a economia. Mesmo com as crises cambiais, que se sucederam desde 1995, que mostravam os riscos do sistema cambial do *crawling peg,* FHC sempre apoiou Malan. No segundo mandato, com a saída do grupo que questionava, o grupo da PUC do Rio, firmou sua hegemonia. FHC perdeu o contraditório e a capacidade de refletir sobre os riscos do modelo adotado".

presidente insistiu em que a estratégia do governo também contemplava programas "de caráter permanente", na infra-estrutura urbana, na ampliação da capacidade de atendimento do sistema de saúde e na melhoria da qualidade do ensino.

Quanto ao segundo eixo – a política econômica –, o presidente relembrou a tese – indiscutivelmente correta –, de que a política econômica não pode ser dissociada da política social. Para o presidente, o Plano Real seria um dos principais esteios da estratégia social. Essa dimensão foi ressaltada quando ainda persistiam os impactos imediatos da estabilização, que repercutiram na ligeira redução da linha de pobreza e no consumo das camadas pobres (frango, eletrodomésticos, dentaduras, remédios, yogurt etc.). Assim, o presidente rechaçou com veemência a impressão de que a estratégia encerrava-se nos programas focalizados, afirmando que não desejava que o Brasil fosse "um país de migalhas":

"Eu sei que uma parte do avanço vai ser dada indiretamente. Por quê? Por causa do Plano Real. Nunca houve uma distribuição de renda equivalente à que está sendo feita no Brasil, hoje. Não existe separação entre econômico por um lado e social por outro. Ou a gente coloca o social no (...) econômico ou vai ser sempre uma coisa, uma migalha. Nós não queremos um Brasil de migalhas. Uma coisa são os programas emergenciais, que são necessários, mas outra coisa é a concepção do desenvolvimento. (...) Então é preciso perder o preconceito e olhar os dados e ver o que está acontecendo: está havendo uma revolução branca, devido ao fato de que, com a estabilização, sem uma política de repressão e sem arrocho salarial, na verdade houve um aumento enorme de consumo popular. (...) Então uma parte do que vai acontecer não é pelo esforço direto nosso, do Comunidade Solidária e dos programas sociais. É indireto" (Idem).

Esse contexto impulsionou a criação de Secretaria Executiva, vinculada diretamente à presidência da República, para coordenar a execução dos programas do governo nesse campo. Nesta perspectiva, foi divulgado, no início de 1996, o documento "Uma estratégia de desenvolvimento social", cujo objetivo era "sistematizar as diretrizes básicas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas" (Brasil, 1996:13).

No discurso explicitado nesse documento, o governo recusava o rótulo "neoliberal", ao explicitar que a política social proposta tinha "inspiração nitidamente social-democrata" e objetivava "caminhar, tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar" (Brasil, 1996:19). O núcleo daquela política social era a implementação de quatro conjuntos de ações ou políticas, "todos eles indispensáveis para se alcançarem, no médio prazo, os objetivos desejados" (Idem:19-21).

Em primeiro lugar, tratava-se de adotar medidas que seriam "condições necessárias embora não suficientes para se promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros". Dessa perspectiva, seria "absolutamente indispensável assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado (aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e tributária, e outras medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e retomar o crescimento econômico (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição)".

Em segundo lugar, tratava-se de promover ações de duas naturezas: de um lado, "[é preciso] articular o conjunto da política do governo e desenvolver políticas específicas para incentivar a geração de novos empregos, aumentar as oportunidades de trabalho e de geração de renda"; e, de outro lado, [é preciso] promover a reestruturação dos serviços sociais básicos de "vocação universal" (educação, saúde, previdência social, habitação, trabalho e assistência social), que constituem o "núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social". Segundo o documento, o governo comprometia-se com a "reestruturação e a reforma profunda" desses serviços visando a "eliminar desperdícios e aumentar a eficiência desses setores, a promover a descentralização, a universalizar, sempre que necessário e legítimo, sua cobertura, a melhorar a qualidade e, sobretudo, a reestruturar benefícios e serviços para aumentar seu impacto redistributivo".

Em terceiro lugar, tratava-se de adotar medidas que proporcionassem resultados imediatos e de curto prazo, exigidos pela "urgência" e pela "gravidade da situação social brasileira". Nesse sentido, foram selecionadas ações e programas "considerados particularmente relevantes para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos (como a Reforma Agrária), para acelerar o processo de reforma e reestruturação dos serviços sociais básicos (como a melhoria do ensino fundamental) e para proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes)".

Finalmente, em quarto lugar, tratava-se de desenvolver um novo mecanismo para coordenar políticas focalizadas, concebidas para enfrentar "situações agudas de fome e de miséria, situações sociais de emergência e de calamidade pública". Esse mecanismo seria coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, "cuja função básica deve ser aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo".

Como veremos, assiste-se, entretanto, no segundo mandato de FHC (1999-2002), a uma progressiva mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social, marcada por um acentuado reforço da importância dos programas focalizados que seguiam o paradigma neoliberal defendido pelas instituições internacionais de fomento. Nesse contexto, o Programa Comunidade Solidária – que procurava atingir os mais pobres pela reorientação de algumas políticas universais – foi perdendo espaço para os chamados programas sociais de "segunda geração", marcados pela transferência de renda focalizada nos mais pobres. O reforço de programas dessa natureza ascendeu no bojo do acordo com o FMI (1998).

1.2 – MARCOS GERAIS DA ESTRATÉGIA MACROECONÔMICA

Não cabe aqui uma análise detalhada da estratégia econômica adotada a partir de 1993, posto que isso foi realizado, de forma crítica, por renomados especialistas (Mercadante, 1997; Tavares, 1999; Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002, dentre outros). Assim, meu objetivo é apenas pinçar alguns pontos que tiveram conseqüências sobre a crise social e a desestruturação das políticas sociais.

Como se sabe, o Plano Real aprofundou a trajetória de inserção do Brasil no cenário internacional dominado pela globalização financeira, no qual a livre movimentação do capital financeiro especulativo é fator determinante na definição dos rumos da política econômica. Um requisito para isso é a abertura financeira e comercial das economias domésticas. Nesse processo, os Estados Nacionais perdem poder e controle no manejo das políticas cambial, monetária e fiscal (Braga, 1993).

Grosso modo, podemos dividir o período em análise em três momentos, abordados brevemente, a seguir: a fase de preparação do Plano Real; o período 1994-1998 e o período 1999-2002.

Preparação do Plano Real

Essa fase inicia-se com a gestão de FHC no comando do Ministério da Fazenda, em maio de 1993, quando foi iniciada a gestação do Plano Real e adotaram-se várias medidas preparatórias. Analisando esse processo, Sampaio & Andrei (1998) identificam o Programa de Ação Imediata (maio a dezembro de 1993); a fase um do Plano Real: o Fundo Social de Emergência (dezembro de 1993 a fevereiro de 1994); a dolarização pela Unidade Real de Valor (URV) (março a junho de 1994); e a entrada em circulação da nova moeda, em julho de 1994.

Essa fase de transição da velha moeda para o real, sob a vigência da URV, tinha por objetivo criar condições favoráveis à reforma monetária, sobretudo no tocante ao alinhamento dos preços relativos. Para isso, houve deliberado crescimento da inflação e redução dos salários reais.

Um aspecto importante dessa etapa, para os objetivos dessa tese, foi a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) (Emenda Constitucional n. 14/94) que recentralizou receitas fiscais no âmbito da União, subtraindo-as de estados e municípios, bem como capturou parcela de recursos vinculados aos programas sociais federais. Em ambos os casos, o governo federal atuou na contramão da Constituição de 1988.

O Período 1994-1998

O segundo momento teve início com a entrada em circulação do real (julho de 1994) e estendeu-se até o final do primeiro mandato presidencial de FHC (dezembro de 1998). O êxito do Plano Real no tocante à estabilidade dos preços foi obtido com custos macroeconômicos e sociais extremamente elevados.

Em termos sucintos, o Plano Real atrelava a estabilidade de preços à abertura comercial, sobrevalorização cambial e atração de recursos externos.

A abertura econômica visava a expandir as importações e assim conter a alta dos preços, pela maior concorrência interna. Entretanto, foi implementada de forma indiscriminada, desorganizando e desnacionalizando segmentos econômicos importantes do parque industrial brasileiro. Na ausência de uma política industrial, sem seletividade e gradualismo, expôs a indústria nacional a uma competição desigual e selvagem em termos tecnológicos e de financiamento.

A sobrevalorização do cambio também tinha por objetivo facilitar as importações e assim ampliar a concorrência interna – na medida em que o preço desses produtos ficava atrativo ante os nacionais – e, assim, forçar a baixa dos do mercado interno. Em meados de 1994, o dólar era vendido a R$ 0,86. Posteriormente, essa relação subiu ligeiramente, atingindo R$1,00, em 1996, e R$1,20 em 1998.

A sobrevalorização do real por um período tão longo provocou gravíssimas conseqüências para as contas externas do país, ampliando a vulnerabilidade da economia. Houve brutal aumento das importações e queda das exportações. O déficit nas transações correntes com o exterior saltou de US$ 1,7 bilhão (0,3% do PIB) para US$ 35,2 bilhões (4,5% do PIB) entre 1994 e 1998. A balança comercial e a conta dos serviços acumularam sucessivos saldos negativos, sobretudo pelo incremento dos juros pagos aos credores e das remessas de lucros aos investidores estrangeiros. A conta de capitais também se agravou, em função das amortizações de empréstimos externos.

Como conseqüência dessa irresponsabilidade cambial, a dívida externa total saltou de US$ 148 bilhões para US$ 242 bilhões em igual período. O passivo externo líquido (dívida externa líquida + investimento direto - reservas internacionais) duplicou, saindo de um patamar em torno de US$ 160 bilhões em 1994, para US$ 320 bilhões, em 1998.

De acordo com os formuladores do Plano Real, esse desequilíbrio na balança de pagamentos era esperado e seria "temporário". Difundiram a crença de que, em médio prazo, o aumento das importações e a abertura econômica impulsionariam a "competitividade" da indústria nacional, recriando as condições potenciais para a recuperação das exportações que liderariam um novo e virtuoso ciclo de crescimento econômico.

Entretanto, enquanto a "aposta na competitividade" não se concretizasse, a cobertura dos desequilíbrios na balança de pagamentos dependeria da acumulação de reservas cambias. A sustentação de um nível elevado de reservas também era necessária para a manutenção do cambio fixo. A montagem dessa "âncora cambial" dependia de o Brasil atrair capital financeiro internacional especulativo.

Para isso, seria fundamental manter os juros internos em patamares elevados, o que, de um lado, atrairia esse capital especulativo (e volátil); e, de outro, forçaria as empresas públicas e privadas a buscarem empréstimos e financiamentos no mercado

internacional, o que atrairia divisas. A privatização das empresas públicas também era funcional para a captação de recursos externos e para a administração de curto prazo do balanço de pagamentos.

De fato, a taxa nominal de juro média no período foi superior a 25%. Todavia, em momentos de turbulência dos mercados internacionais, como na crise do México (1995), ela foi elevada para mais de 50%. Posteriormente, após decrescer, nas crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998), ela subiu para patamares acima de 40%. Essa irresponsabilidade monetária tinha por objetivo, como disse, sustentar as reservas cambiais. Nos momentos de tensão internacional, o aumento das taxas de juros visava a atuar sobre os "ataques especulativos", arrefecendo a fuga desse capital volátil e a queda das reservas cambiais.

Com taxas de juros elevadas, o objetivo de formar reservas cambiais foi plenamente alcançado. Entre 1993 e 1998, as reservas dobraram (de US$30 para US$ 60 bilhões). Todavia, os juros elevados não impediram que esse patamar declinasse em virtude da crise da Ásia (1997) e da Rússia (1998). Assim, no mês de dezembro desses anos, o nível de reservas caíra, respectivamente, para US$ 52 bilhões e US$ 45 bilhões, refletindo o seu elevado componente especulativo e volátil.

A conseqüência dessa estratégia no endividamento público foi desastrosa. A dívida pública interna cresceu em escala exponencial. Entre julho de 1994 e dezembro de 1998, a dívida mobiliária federal saltou de R$ 62 bilhões para mais de R$ 320 bilhões. Observe-se que neste período houve forte privatização de empresas estatais, desmobilizando um patrimônio de mais de R$ 70 bilhões. Em suma, a União tinha uma dívida de R$ 62 bilhões, vendeu R$ 70 bilhões de patrimônio e sua dívida mobiliária saltou para R$ 320 bilhões.

Essa irresponsabilidade fiscal decorreu, fundamentalmente, do impacto da taxa de juros sobre o estoque da dívida. Também foi provocada pela utilização da dívida pública para "enxugar" a liquidez provocada pela entrada de recursos externos.

Mas a explosão do endividamento interno, fruto da política monetária praticada pelo governo federal, também afetou o conjunto dos estados e municípios. A dívida interna líquida do setor público (União, Banco Central, estados, municípios e empresas estatais) que era da ordem de 21% do PIB em dezembro de 1994, atingiu o expressivo percentual de 36% do PIB em dezembro de 1998. Entre 1994 e 1998 o déficit operacional cresceu de 1,2% do PIB para 7,4% do PIB.

Por conta da sobrevalorização do real e da manutenção de taxas de juros elevadas, a dívida pública total (interna e externa) em percentagem do PIB subiu do patamar de 30% para cerca de 48%, entre julho de 1994 e dezembro de 1998.

A estagnação da economia foi outra face desta desastrosa política econômica. Os juros altos frearam economia, que apresentou trajetória medíocre de crescimento do PIB e do PIB *per capita*. Mais que isso, criou-se uma "armadilha do crescimento" (Mercadante, 1997): para crescer era preciso abaixar a taxa de juros, o que minava a âncora cambial; e, se houvesse crescimento, a estabilidade da moeda seria ameaçada.

A opção foi manter a estabilidade e os "fundamentos" do plano a qualquer custo, pelo menos até consumar a reeleição de FHC para o seu segundo mandato.

O Período 1999-2002

Finalmente, o terceiro momento do Plano Real compreende o período 1999-2002. No final de 1998, em meio à campanha eleitoral, houve um forte movimento de fuga de capital provocado pela crise da Rússia e das incertezas políticas internas. Diante da preocupante queda do nível de reservas cambiais, o governo iniciou negociações com o FMI que, de imediato, liberou um vultoso crédito. Era uma clara sinalização aos mercados, tentando refrear o ataque especulativo, em meio à campanha eleitoral.

O acordo com o FMI, selado logo após a reeleição de FHC, inaugurou uma nova fase da política econômica. Como é regra nesses casos, o FMI exigiu como contrapartida um ajuste recessivo mais severo, buscando o superávit fiscal para saldar os compromissos financeiros. Nesse cenário, foi introduzido o sistema de metas de inflação que, mantidas num patamar extremamente baixo, restringiu as possibilidades de redução da taxa de juros, minando o crescimento e realimentando o estoque da dívida.

O período também foi marcado pela desvalorização cambial e a adoção do regime de câmbio flutuante. A desvalorização cambial no início de 1999 arrefeceu o déficit comercial do Balanço de Pagamentos. Todavia, a vulnerabilidade da conta de capitais e o baixo nível de reservas líquidas permaneceram preocupantes.

Na mesma linha, decidiu-se pelo aumento da carga tributária, intensificando a trajetória ascendente verificada entre 1993 e 1998 (de 25,3% para 29,3% do PIB) até atingir patamar inédito de 34,9% em 2002.

Na mesma perspectiva, foram estabelecidas metas de superávits primários, necessárias para o equilíbrio operacional e o pagamento de parcela dos juros devidos. Entre 1999 e 2002, o setor público apresentou superávit primário crescente (de 3,2% a 4,0% do PIB), cumprindo o acordo com o FMI. O resultado operacional também se comportou segundo as expectativas do mercado financeiro. O expressivo déficit operacional verificado em 1998 (7,4% do PIB), declinou no triênio seguinte (3,4%, 1,2% e 0,3% do PIB) e foi zerado em 2002.

Portanto, o aumento da carga tributária e o ajuste fiscal alcançaram seus objetivos imediatos. Entretanto, o fato grave é que, a despeito desse notável ajuste fiscal, a dívida pública continuou em rota ascendente. A dívida interna líquida do setor público em porcentagem do PIB, que era de cerca de 21% (julho 1994), e tinha chegado a 39% (dezembro de 1998), atingiu 45% em dezembro de 2002.

A dívida líquida total (interna e externa) pública total, em percentagem do PIB, também prosseguiu sua rota de crescimento, saindo do patamar de 30% (1994), subindo para 42,3% (1998) e para 55,4% (2002). Em valores nominais, a dívida líquida total passou de R$ 152 bilhões para R$881 bilhões, entre 1994 e 2002.

Essa explosão do endividamento do setor público deve-se, fundamentalmente, à manutenção da taxa de juros básicos da economia em patamares elevados e de seus impactos sobre o estoque da dívida. Em parte, a elevação do endividamento público também se deveu aos impactos da desvalorização do cambio ocorrida no início de 1999 na parcela de títulos da dívida mobiliária interna que estava indexada ao dólar. Também decorreu da parcela de juros não paga que foi rolada e incorporada ao estoque da dívida. Em menor medida também foi fruto da "federalização" das dívidas de estados e municípios e demais "esqueletos" (Biasoto, 2004).

Esse perfil do endividamento resultou na progressiva expansão dos gastos com juros. Em 2002, o montante de juros pagos pelo setor público (União, estados e municípios) atingiu R$ 114 bilhões (7,2% do PIB).

Nesse contexto de instabilidade, ajuste fiscal e metas de inflação rigorosas, os juros permaneceram em patamares elevados entre 1999 e 2002, comprometendo as possibilidades de crescimento da economia e realimentando o ciclo perverso do endividamento.

Em suma, a manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico, consideradas no discurso oficial (Brasil, 1996) como "condições necessárias" para a promoção do bem-estar social, mostraram-se implicitamente incompatíveis com o programa de ajuste macroeconômico adotado. Além disso, em curtíssimo espaço de tempo, num contexto de agravamento da exclusão social, a despeito do aumento da carga tributária, as finanças públicas desorganizaram-se profundamente, restringindo os raios de ação do Estado, em geral; e das políticas sociais, em particular. Em conjunto, essas medidas tiveram implicações decisivas sobre os rumos das políticas sociais.

Como já disse, o meu objetivo ao reconstituir os traços gerais do Plano Real entre 1994 e 2002 foi o de identificar aspectos dessa trajetória que tiveram impactos no agravamento da crise social e na desestruturação das políticas sociais. Mais especificamente, procurei buscar elementos que me ajudassem a explicitar a tese central defendida neste capítulo, de que, no período em análise, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de promoverem-se a inclusão e o desenvolvimento social.

A seguir, pretendo demonstrar a primeira parte do argumento, relacionado ao caráter excludente da estratégia macroeconômica.

2 – DESORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E EXCLUSÃO SOCIAL

O primeiro aspecto que me parece que se deva ressaltar é que a estagnação da economia, implícita ao Plano Real, era incompatível com o desenvolvimento social, sobretudo por suas conseqüências na desorganização do mercado de trabalho brasileiro, agravada nesse período. Por sua vez, considero que essa desorganização foi a principal face da exclusão social, tanto por seus efeitos diretos (desemprego, renda, trabalho precário, mobilidade social) quanto pelos indiretos (privação de

competências, degradação das condições de vida, corrosão da estrutura familiar, do tecido social e do núcleo de identidade moral, entre outros).[2]

A análise que já esboçamos acima, contudo, aponta para a evidência de que a estagnação era uma variável implícita no modelo de estabilização adotado. A manutenção da "âncora cambial" *dependia* de as taxas de juros serem mantidas elevadas. É quase impossível não ver que o modelo econômico adotado naquele momento repousava sobre um paradoxo, porque, no mesmo modelo, a estagnação da economia *estava prevista* como fator que seria funcional para combater a inflação. Por essa lógica pervertida, pode-se dizer que se tentou promover a estabilidade... mediante o aumento do desemprego. Em outras palavras, no modelo de desenvolvimento que se construiu para o Brasil naquele momento, também o desemprego foi considerado como fator que 'colaboraria' para promover a estabilidade da moeda: primeiro, porque ajudaria a conter os salários e as pressões de custo; segundo, porque manteria os sindicatos na defensiva, facilitando a implementação das reformas liberais na área trabalhista e sindical.

Assim, considero que a estagnação da economia somada ao conjunto de mudanças introduzidas, sobretudo, pelo Plano Real (abertura comercial e financeira, sobrevalorização do câmbio, elevação das importações e desarticulação de cadeias produtivas, privatizações etc.), ao processo de reestruturação produtiva (modernização tecnológica em alguns ramos de atividade, avanço das terceirizações, subcontratações e da utilização do trabalho cooperado etc.) e as políticas neoliberais de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho tiveram conseqüências dramáticas sobre o mercado de trabalho e as relações sindicais e trabalhistas (Mattoso, 1999; Henrique, 1999; Baltar, 2003; e Pochmann, 1999, 2001 e 2001-a).

É verdade que a notável trajetória de crescimento da economia brasileira alcançada no pós-guerra havia sido interrompida nos anos 80. Esse fato teve impactos negativos sobre o mercado de trabalho, percebidos, sobretudo, pela ampliação do desemprego e da informalidade, embora em níveis relativamente baixos. No entanto, a estrutura do emprego foi preservada, o emprego industrial se manteve e o emprego no setor público cresceu (Baltar, Henrique e Dedecca, 1996). Além disso, com a reorganização do movimento sindical, o processo de estruturação do mercado e das relações de trabalho, iniciado no final dos anos 70, avançou muito nos anos 80 (Oliveira, 2002).

---

[2] Essa evidente relação entre desemprego e crise social, por exemplo, foi ressaltada por Amartya Sen (2000:117), amparado por diversos estudos científicos, nos seguintes termos: "A perda de renda acarretada pelo desemprego pode, em grau considerável, ser compensada por um auxílio-renda (incluindo benefícios aos desempregados), como normalmente ocorre na Europa Ocidental. Se a perda de renda fosse tudo o que o desemprego acarreta, ela poderia ser, em grande medida, suprimida – para os indivíduos envolvidos – mediante o auxílio-renda (...). Se porém, o desemprego tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora graças ao auxílio-renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos".

A partir de 1990, entretanto, esse cenário agravou-se substancialmente. Houve também uma contramarcha no processo de reestruturação das relações de trabalho e a crise do trabalho cresceu de forma devastadora.

A face mais visível desse processo foi a explosão do desemprego estrutural, próximo do patamar de 20% no conjunto das regiões metropolitanas.

Outra face da desorganização do mercado de trabalho foi o formidável crescimento do emprego precário e de baixa produtividade ("por conta própria", ocupações "não-remuneradas" etc.) em detrimento do emprego formal. Na década dos 90, foram "queimados" cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais, mais da metade dos quais entre 1995 e 1998 (Mattoso, 1999). A proporção de trabalho assalariado no total das ocupações declinou sensivelmente. O mesmo ocorreu com o trabalho assalariado "com carteira assinada", cuja participação relativa no total de ocupados despencou de 59,5% para 44,7%, entre 1989 e 1999. Em síntese, no final dos anos 90, 20% dos trabalhadores estavam desempregados e, dentre os empregados, 60% estavam inseridos em empregos precários ou informais.

É importante sublinhar que os direitos sociais no Brasil são acessíveis apenas aos trabalhadores com carteira assinada. A formalização é a linha divisória entre a cidadania e a caridade. Portanto, essa notável contramarcha no emprego também significou o rebaixamento de um contingente expressivo de pessoas à condição de cidadãos de segunda classe.

Ao mesmo tempo, a crise do emprego e da renda debilitaram o financiamento das políticas sociais, minando a capacidade de intervenção do Estado. A queda da massa de salários do mercado formal, fruto do desemprego e da informalidade, teve reflexos negativos sobre a estrutura de financiamento dos programas sociais. Como mencionei na Primeira Parte desta tese, parte expressiva do gasto social é financiado por contribuições que incidem sobre a folha de salário do mercado formal. Essa é, por exemplo, a principal causa estrutural do 'déficit' da previdência social que emergiu a partir de 1997, nunca admitida nos diagnósticos oficiais.

Dentre outras mudanças na estrutura de emprego, também desfavoráveis ao mundo do trabalho, destacam-se o aumento do emprego no setor de serviços em detrimento do emprego no setor industrial, cujo nível de ocupação declinou em termos absolutos; a queda do emprego público, sobretudo em decorrência das privatizações; o fechamento de postos de trabalho nas grandes empresas e no setor bancário; a ampliação do número de trabalhadores ocupados em pequenos negócios; a ampliação do trabalho doméstico; o aumento da contratação flexibilizada e das jornadas de trabalho superiores à legal; a eliminação de ocupações de níveis hierárquicos mais elevados; a ampliação da rotatividade, da terceirização, da subcontratação etc. (Baltar, 2003).

A remuneração do trabalho no Brasil, historicamente caracterizada por baixos salários e grande dispersão entre os rendimentos, também experimentou perdas substanciais. O rendimento médio mensal dos ocupados e o salário médio mensal dos empregados, após se elevarem ligeiramente em meados da década dos 90 (sem ter

atingido o patamar do final dos 80), declinaram, sistematicamente, a partir de 1997. Os índices da massa de rendimentos e da massa de salários seguiram idêntica trajetória. O salário mínimo também foi desvalorizado. Em 1999, seu valor real representava menos de 2/3 do valor de 1989.

A distribuição da renda do trabalho manteve-se praticamente inalterada entre 1981 e 1999 (Baltar, 2003)[3], perpetuando-se a grave concentração. No tocante à distribuição funcional da renda, ocorreu uma "deterioração ponderável" da distribuição entre lucros e renda do trabalho, em favor do primeiro. A participação da remuneração dos empregados na renda disponível teve queda substancial de 37,5%, em 1991, para 32,8%, em 1999. Em contrapartida a renda do capital cresceu de 39% para 43,2% Além disso, os diferenciais de renda entre os rendimentos do trabalho também aumentaram (Dedecca, 2003).

A trajetória de ascensão e de mobilidade social foi interrompida nos anos 90. Até o final dos anos 70, com as altas taxas de crescimento, o mercado de trabalho dinâmico tendia a incorporar crescentes parcelas de população, ao mesmo tempo em que a diferenciação da estrutura ocupacional permitia certa mobilidade social ascendente. A mobilidade social, ao abrir perspectivas de acesso a um determinado padrão de consumo e renda, amortecia os efeitos da concentração da renda e do aumento da desigualdade e da pobreza.

Esses mecanismos foram limitados nos anos 80 e regrediram nos anos 90. Quadros (2003:136-137) demonstra que a crise econômica afetou todos os segmentos, inclusive as classes médias, bloqueando a ascensão social e limitando a reprodução deste segmento. Segundo o autor, "salvo uma pequena minoria, praticamente todos perdem". De fato, "a pancada" foi maior forte nos trabalhadores situados na base da estrutura ocupacional. Entretanto, essa estrutura "vem sendo corroída por dentro" e o padrão de vida de classe média paulatinamente "está-se tornando inacessível a amplos segmentos médios, num processo de autêntica elitização dos que conseguem mantê-lo e de marginalização dos excluídos", afirma Quadros.

Supressão de Direitos Trabalhistas

O panorama sombrio da crise do emprego e da renda, referido anteriormente, enfraqueceu o poder dos sindicatos. O longo processo de restabelecimento e fortalecimento das negociações coletivas, da organização sindical e do seu papel na regulação do trabalho, iniciado no final dos anos 70, foi interrompido com a ofensiva liberal intensificada a partir de meados dos anos 90.

De acordo com Oliveira (2002: 346-347), desde então começou a se tornar mais clara a perda de dinamismo sindical, em virtude dos impactos das políticas econômica e trabalhista, pelo desmonte sistemático do Estado e pelos processos de reestruturação produtiva, que elevaram o desemprego, a informalidade e a flexibilidade das relações de trabalho. Com a vigência dessas políticas houve declínio do ciclo de

[3] Baltar (2003:167) considera mais adequada comparação de 1999 com 1981. Segundo o autor, os dados de 1989 apresentam problemas metodológicos que limitam a análise.

greves; pulverização sindical (com o aparecimento de sindicatos cada vez menores e menos representativos); descentralização das negociações coletivas; e estreitamento dos espaços de interlocução política que vinham sendo preenchidos pelas centrais sindicais. Ainda segundo o autor, ao longo dos dois mandatos de FHC, entre 1995 e 2002, o aumento do desemprego e a instabilidade crescente das relações de trabalho, funcionando como mecanismo de contenção do movimento sindical e de quebra de resistências à sua política trabalhista, "se encarregaram de minar as bases da representação coletiva, puseram em xeque o poder de barganha dos sindicatos e abalaram sua presença no cenário político"

Reflexo disso é a regressão da sindicalização no país e das greves. Entre 1985 e 1990 foi registrada uma média anual de 2.203 greves. Essa média declinou para 978, entre 1991-1992, e para 561, entre 1996-1999. Nesses mesmos intervalos de tempo, a média anual de jornadas perdidas por conta das greves , que havia chegado a 130,7 milhões entre 1985 e 1990, declinou para 124,4 milhões e 11,3 milhões, respectivamente (Noronha e outros, 1996; Oliveira, 2002).

Com a restrição do poder de pressão e de barganha sindical, os rumos da negociação coletiva foram facilmente transformados na direção de pautas defensivas. A preservação do emprego passou o ocupar o âmago dessas negociações. Essa redefinição acentuou-se a partir da Lei n. 8.880, de maio de 1994, promulgada na fase preparatória do Plano Real, que proibia reajustes automáticos de salários. Desde então, as normas de reajuste salarial foram substituídas pela participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa. Assim, cláusulas de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) foram incorporadas nas convenções coletivas da maior parte das categorias profissionais. Como conhecido, a PLR é desfavorável ao trabalhador, na medida em que os valores recebidos a título de participação nos lucros ou resultados estão desvinculados, por lei, da remuneração salarial e não têm qualquer incidência no cálculo de férias, 13° salário, FGTS, recolhimento previdenciário e outras contribuições.

Estudo realizado por Oliveira e Siqueira Neto (1999), analisando várias convenções coletivas firmadas entre 1993 e 1997, constata a supressão das cláusulas de compensação de perdas salariais em todos os setores estudados. Além disso, de forma diferenciada entre setores econômicos, também foram suprimidas cláusulas sobre garantia do emprego, insalubridade e periculosidade, redução da gratificação por tempo de serviço, programas de qualidade e produtividade, antecipação salarial, auxílio-creche, seguro de vida em grupo, estabilidade temporária ao empregado em idade de alistamento, vale transporte e comissão paritária para segurança no trabalho, garantia de piso salarial, compensações salariais etc.

Com os sindicatos na defensiva, a política trabalhista foi marcada pela intensificação do processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. As negociações coletivas passaram a ser descentralizadas e pulverizadas entre setores, no interior de cada categoria profissional ou até dentro de uma empresa.

Para isso, os interlocutores do projeto liberal difundiram a idéia, equivocada, de que o desemprego e a informalidade decorreriam da 'rigidez' da legislação trabalhista, de um lado, e do 'elevado custo do trabalho', de outro. Segundo essa visão, o emprego aumentaria num contexto de liberdade irrestrita de contratação e de redução dos encargos sociais. Ambas as formas conduziriam à supressão de direitos trabalhistas.

Nessa perspectiva, duas das orientações centrais da política trabalhista nesta etapa foram, precisamente, a tentativa de reduzir os encargos sociais (combate ao 'elevado custo do trabalho') e a flexibilização (combate à 'excessiva regulamentação'). A seguir, argumentarei para demonstrar a falácia que há nesses pontos.

Redução dos Encargos Trabalhistas

O pensamento liberal difundiu a idéia de que o desemprego e a informalidade decorriam do 'alto custo do trabalho', fruto da 'elevada' incidência dos encargos sociais sobre a folha de salários. Esse fato teria conseqüências negativas sobre o nível de emprego e a competitividade internacional. Logo, a redução dos encargos sociais seria fundamental e constituiu-se num dos eixos da política trabalhista nesta fase.

Com a abertura da economia e as discussões sobre a forma de inserção do Brasil no cenário internacional, a questão da competitividade ganhou importância. Entre 1994 e 1998, num contexto de sobrevalorização da moeda e de taxa de câmbio fixo, a ampliação da competitividade passou a ser considerada pela coalizão governante como um dos pressupostos do 'sucesso' da estabilização econômica, na medida em que dela dependeriam o aumento das exportações e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

É neste contexto que a redução do chamado "Custo Brasil" ganhou centralidade na agenda do governo. O custo do trabalho era tido pelos liberais como um dos principais itens do "Custo Brasil". Assim, aumentaram as pressões para a adoção de medidas voltadas para a busca de maior flexibilização do mercado de trabalho, com a redução de encargos sociais. É neste contexto que se formou 'consenso' em torno da premência da redução custo do trabalho, mediante a eliminação de encargos sociais. Essa política atuaria a favor da competitividade, do emprego e da elevação dos salários (que incorporariam parte desses encargos).[4]

---

[4] Em 1996, a professora Maria da Conceição Tavares, denunciava o caráter falacioso dessas propostas, sintetizando-o nos seguintes termos: "Os ajustes introduzidos em alguns países – que vão desde a redução dos salários, diminuição dos custos não-salariais derivados de contribuições e impostos, até a atenuação de alguns mecanismos de proteção do emprego e a descentralização das estruturas de negociação – tiveram impactos insignificantes, quando não negativos, sobre o emprego e a melhora das condições de trabalho (ver relatório da OIT, 1995). Não existem evidências de que a regulamentação do mercado de trabalho seja um obstáculo de peso para a criação de empregos ou que sua flexibilização 'contribua para solucionar os problemas de insuficiência, insegurança e instabilidade no emprego'. Tampouco existem evidências de que a redução dos salários contribua para aumentar o emprego, sequer setorial, que dirá global. No Brasil, o mercado de trabalho já é extremamente flexível, como o demonstram, tanto os elevados índices de informatização e as altíssimas taxas de rotatividade, quanto o baixo nível e ampla diferenciação das remunerações recebidas pelos assalariados. Por outro lado, as contribuições sociais – salvo que se aceite a grosseira manipulação do 'Custo-Brasil', que mistura encargos sociais, remunerações diferidas e conquistas trabalhistas num mesmo saco – encontram-se em níveis semelhantes ou até mesmo inferiores aos de países competitivos (dos Estados Unidos ao Japão, sem falar da Europa). Aliás, o Brasil é um dos países em que o custo da

Diversos autores demonstraram a falácia desse argumento.[5] Em síntese, esses autores procuram ressaltar as limitações e os problemas metodológicos que há em utilizar-se o custo do trabalho como indicador de competitividade internacional. Argumentam que a visão conceitual da "competitividade custo" e seus indicadores principais (taxa de câmbio, produtividade e custo do trabalho) não é suficiente para permitir que se analisem adequadamente os determinantes da competitividade internacional de um país. Nesse sentido, não se justificaria a importância dada à redução do custo do trabalho no Brasil, como componente fundamental de melhora das condições de competitividade. Segundo esses autores, os elementos que se usaram para determinar a competitividade internacional – concebidos a partir de pressupostos "sistêmicos" da competitividade – não eram considerados no modo de ver a "competitividade custo" que se defendia no projeto liberal.

Além disso, o argumento de que encargos sociais eram elevados também era falacioso. Diversos autores[6] demonstram a falácia, com destaque para o trabalho de Santos (1996). O autor sublinha que os principais estudos que defendiam esse 'consenso' (Fiesp, 1995; Iob, 1993; Pastore, 1994), tomavam como "encargos sociais" a totalidade dos itens que incidiam sobre a folha de pagamento, "tratando todas as despesas como se fossem da mesma natureza". Os cálculos obtidos desse procedimento metodológico inadequado "resultam numa grande superestimação do peso dos encargos sociais no Brasil, apontando cifras que superariam 100% relativamente à folha de pagamento das empresas" (Santos, 1996:226). Daí resultou a conclusão equivocada de Pastore (1994), de que o Brasil seria o "campeão do mundo em encargos sociais".

Contrastando com critérios metodológicos utilizados internacionalmente, o autor argumenta que essa forma de apropriação é inadequada, por "confundir" ou não diferenciar despesas que têm natureza distintas, a saber:

— *Despesas associadas à remuneração do trabalho decorrentes de conquistas e direitos dos trabalhadores*: 13º salário, adicional de 1/3 de férias, FGTS, incidência do FGTS sobre o 13º salário e sobre 1/3 de férias e rescisão contratual. Esses itens não podem ser considerados como encargos sociais, pois representam "remuneração efetiva por unidade de tempo trabalho". Esses rendimentos diferidos no

---

mão-de-obra, quando medido pela participação dos salários no custo da produção ou no valor agregado, é um dos mais baixos do mundo. Assim, não são as condições institucionais do mercado de trabalho, mas sim a política econômica e seus reflexos na dinâmica do sistema produtivo que estão causando desemprego. Na ausência de uma política de investimentos, financiamentos e reestruturação econômica e social solidárias – que seriam fatores determinantes na melhoria do emprego e das condições de uso e remuneração da mão-de-obra – não adianta usar paliativos. Nas atuais condições de exclusão social, quando nem sequer existem políticas públicas compensatórias, propor a degradação das condições de trabalho e salário sob o falso pretexto de evitar desemprego ou de elevar a competitividade da economia, mais que um absurdo ético, é uma inominável irresponsabilidade social" (Tavares, M. C. O verdadeiro custo Brasil. *Jornal do Brasil*, 12/2/1996).

[5] Faynzilber (1988); Tavares (1993); Coutinho e Ferraz (1994); Pochmann e Santos (1996 e 1998).

[6] A crítica à metodologia tradicional de cálculo dos encargos sociais é realizada por diversas instituições internacionais e por inúmeros estudos do caso brasileiro. Consultar, especialmente, Cesit (1994); Dieese (1993); Azeredo (1993); (Amadeu, 1994); e Santos (1996).

tempo, mesmo não fazendo parte dos salários contratuais recebidos mensalmente, são pagos aos trabalhadores em função da legislação social e trabalhista do país, que garante uma série de direitos importantes à classe trabalhadora e contribui para elevar seus rendimentos.

— *Despesas associadas aos dias remunerados de não trabalho.* Trata-se do tempo remunerado que o trabalhador não fica disponível para o trabalho na empresa: férias de 30 dias; repousos semanais remunerados (geralmente aos domingos, que, em média somam cerca de 52 dias por ano); os feriados (que somam cerca de doze dias por ano); e as ausências remuneradas motivadas por várias razões (motivos cívicos, pessoais e outros, considerados, em média, como um total de cinco dias por ano). Como no item anterior, também é equivocado considerar esses itens como "encargos sociais", na medida em que também esses estão associados às condições de remuneração por unidade de tempo efetivamente trabalhado, decorrentes de conquistas e direitos dos trabalhadores.

— *Contribuições sociais recolhidos pelas empresas* com base na folha de pagamento, único item que pode ser considerado entre os encargos sociais. De um lado, *as contribuições destinadas às instituições governamentais* para o financiamento da previdência social (alíquota de 20% sobre o total da folha), do seguro de acidentes de trabalho (alíquotas de 1% a 3%), da educação (salário-educação, com alíquota de 2,5%), e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (com incidência de 0,2%). De outro lado, os encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas, que financiam atividades sociais de *órgãos desenvolvidos e administrados por entidades patronais.* Neste caso estão as contribuições para o Sesi ou Sesc (com alíquota de 1,5%), as contribuições para o Senai ou Senac (1%) e também as contribuições feitas para o Sebrae (alíquota média estimada em 0,6%).

Nesta perspectiva, a correta definição de encargos sociais exclui todos os itens de despesas que favorecem diretamente o trabalhador, resultantes da *remuneração por unidade de tempo de trabalho.* Assim, somente as despesas que não podem ser consideradas contraprestação do trabalho individualizado são consideradas efetivamente aquelas que caracterizam a expressão *encargos sociais.*

Assim, no caso brasileiro, segundo esta definição, constituem-se encargos sociais, apenas as *contribuições sociais recolhidas pelas empresas destinadas às* instituições governamentais (previdência social, seguro de acidentes de trabalho, salário-educação, Incra) e *entidades patronais* (Sesi, Sesc, Senai, Senac e Sebrae).

Nesta perspectiva, a participação dos encargos sociais no total de rendimentos monetários pagos ao trabalhador corresponde a cerca de 20%. Assim, a comparação internacional do peso dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra mostra que o Brasil não é o "campeão dos encargos sociais".[7]

---

[7] Nas palavras de Santos (1996:232): "Comparando com a participação dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra da indústria manufatureira de vários países, nota-se que o peso dos encargos no Brasil (cerca de 20% do custo da mão-de-obra) é menor do que na Itália, Bélgica, França e Espanha. Está no mesmo patamar da Alemanha, Estados Unidos, Portugal e Grécia, e acima do referente a Luxemburgo, Irlanda, Japão, Grã-Bretanha e,

Entretanto, o fato mais relevante para demonstrar a falácia do argumento liberal é que o salário no Brasil era extremamente baixo em relação à experiência internacional. Na verdade, o custo do trabalho no Brasil era um dos mais baixos do mundo. Logo, a incidência de encargos sociais reduzidos sobre uma estrutura salarial aviltada resultava que a pressão do custo trabalhista no Brasil era reduzida, se comparada à experiência internacional. Como demonstrou Santos (1995:233), o custo horário total da mão-de-obra, para o conjunto da indústria brasileira, era de cerca de US$ 3,08 em 1993. Desse total, a parcela referente aos encargos sociais (cerca de 20%) era de apenas US$ 0,62, situando-se como uma das menores do mundo. O gasto estimado com encargos por hora trabalhada era de, aproximadamente, US$ 5,00 na Alemanha e Bélgica; US$ 4,50 na Itália e na França; e US$ 3,00 nos Estados Unidos.

Essas constatações reafirmam, portanto, o fato de que os encargos sociais no Brasil não são elevados e principalmente, que eles não contribuem para elevar o custo da mão-de-obra brasileira, situado entre os menores do mundo. Esse fato mostra a falácia das propostas que relacionam custo da mão-de-obra e competitividade internacional.

Em última instância, o que estava em jogo na estratégia dos contra-reformistas era promover um rebaixamento ainda maior do custo do trabalho no Brasil, reduzindo os rendimentos, suprimindo direitos e ampliando os mecanismos de ajuste do mercado de trabalho ante as oscilações da atividade econômica, "sem restrições legais, com flexibilidade total, ou seja, com uma desregulamentação do mercado de trabalho", conclui Santos (1996).

Flexibilização do Mercado de Trabalho

Na perspectiva apontada no tópico anterior, a segunda diretriz central da política trabalhista no período analisado é flexibilizar o mercado de trabalho. A partir de 1994, no bojo das reformas que visavam a essa flexibilização, foram introduzidas "inovações" nos contratos de trabalho, que subtraíram direitos e encargos sociais.

Mais especificamente, entre 1994 e 2002, foi implementado um conjunto de medidas voltadas para o desmonte do ordenamento institucional consagrado pela Constituição de 1988, suprimindo normas de proteção individual ao trabalhador e da negociação coletiva e enfraquecendo o poder da atividade sindical.

O objetivo dessa estratégia era flexibilizar a legislação trabalhista (simplificando as formas de contratar, de gerenciar, de remunerar e de demitir a força de trabalho),

---

principalmente, Dinamarca. A comparação do custo referente aos encargos sociais com alguns países da América Latina mostra que a participação dos encargos sociais no custo da mão-de-obra no Brasil é um pouco maior que as relativas ao Uruguai (17,5%) e Argentina (16,6%), sendo mais elevada em relação ao Paraguai (14%), que apresenta o menor peso dos encargos sociais no custo da mão-de-obra entre os países do Mercosul (Cesit, 1994). Apesar de atingir um patamar maior do que alguns países, verifica-se, que a participação dos encargos sociais no custo da mão-de-obra no Brasil é menor ou igual a de muitos outros países. Situando-se num patamar de cerca de 20%, essa participação mostra que o peso dos encargos sociais no Brasil não é tão elevado como tem sido apontado em alguns trabalhos que, a partir de números bastante elevados, sugerem ser o Brasil "o campeão dos encargos sociais."

estimular a "livre negociação" entre empresas e trabalhadores e dar maior autonomia aos sindicatos para celebrar contratos coletivos de trabalho.

É importante ressaltar que, ao contrário do propagado pelos contra-reformistas, um dos traços estruturais do mercado de trabalho no Brasil é sua extrema flexibilidade. Esse ponto é percebido, entre outros aspectos, pela elevada taxa de rotatividade e de informalidade do emprego, pelos baixos salários e pela forte dispersão da escala de remuneração (Baltar e Proni, 1996).

Oliveira (2002:335) salienta que a preocupação básica que orientou as ações do Poder Executivo a partir de 1994 foi a tentativa de suprimir direitos sociais e de aumentar a flexibilidade das relações de trabalho, para amenizar o desemprego crescente, reduzir as alegadas pressões de custos resultantes de encargos sociais e incorporar novos imperativos de produtividade e competitividade:

"Se observarmos a política trabalhista do governo FHC, vemos que ele se moveu ora pela preocupação fundamental com a estabilidade econômica, ora pela crença de que seria possível estimular o mercado de trabalho com a mera alteração nas regras de contratação e dispensa, ora ainda pelo desejo de estimular a relação direta capital-trabalho e pulverizar as negociações coletivas. Em todos os momentos, a pretexto de ajustar o mercado de trabalho a novos imperativos de produtividade e competitividade, o governo procurou, sempre que possível, atender as demandas empresariais para que fossem reduzidos os custos do trabalho, afrouxadas as normas de contratação e demissão e flexibilizada a jornada de trabalho".

Klein (2003) faz um amplo balanço das medidas de flexibilização das relações de trabalho implementadas entre 1994 e 2002. O autor demonstra que esse objetivo foi logrado mediante "inúmeras medidas pontuais" que, embora pulverizadas, "apresentam uma coerência na perspectiva de redesenhar o sistema de relações de trabalho vigente no país". Além disso, elas "colocam novos pontos na agenda das negociações coletivas, induzindo uma mudança no comportamento dos autores sociais no processo de negociação coletiva".

O estudo revela que as alterações nas relações de trabalho ocorreram nos principais espaços de normatização vigentes (legislação; sentenças normativas; negociações coletivas; e no poder discricionário das empresas, para estabelecer de forma unilateral as relações de trabalho).

No tocante apenas ao primeiro desses espaços (mudanças legislativas), o autor destaca quatro eixos de medidas visando à flexibilização, a saber:

— O primeiro corresponde ao conjunto de medidas com a finalidade de *flexibilizar a contratação*, com destaque para: o contrato de trabalho por prazo determinado (Lei n. 9.601/94); o contrato de trabalho em tempo parcial (MP n. 1.709/98); o trabalho temporário (Portaria do MTb n. 2/96); as cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei n. 9.849/94); a suspensão do contrato de trabalho (MP n. 1726/98); a quebra da estabilidade dos servidores públicos (Lei n. 9.801/99 e Lei Complementar n. 96/99), a ampliação trabalho-estágio (MP Lei n. 2.164/99); o contrato de aprendizagem (Lei n. 10.097/00); e a denúncia da Convenção

158 da OIT (Decreto n. 2.100/96), que elimina os mecanismos para inibir a demissão imotivada.

— O segundo corresponde a um conjunto de medidas destinadas a *flexibilizar a remuneração*. Uma das primeiras iniciativas foi a nova política salarial (MP n. 1053/94) que desindexa os salários, proibindo as cláusulas de reajuste automático, e incentiva a "livre negociação". Paralelamente é introduzida a possibilidade de o trabalhador ter participação nos lucros e nos resultados da empresa (MP n. 1.029/94, transformada em Lei n. 10.101/00). A chamada Participação nos Lucros e Resultados (PLR), amplamente difundida, focaliza a negociação na empresa, retira o foco da mobilização por salário real via produtividade, não incide sobre encargos trabalhistas e não é incorporada ao salário. Outra medida é a extinção do índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo, cujo valor é definido pelo Executivo sob a apreciação do Congresso (MP n. 1.906/97).

— O terceiro eixo de medidas destina-se a *flexibilizar o tempo de trabalho,* com destaque para a liberação para o trabalho aos domingos no comércio varejista (MP n. 1.878/99) e, especialmente, o "Banco de Horas"(Lei n. 9.061/98 e MP n. 1.709/98), que possibilita que a jornada seja organizada anualmente, conforme a flutuação da produção ou serviço, e amplia para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho , por meio de acordo ou convenção coletiva.

— Finalmente, o quarto eixo compreende medidas voltadas para *flexibilizar as formas de solução de conflitos*, com destaque para as Comissões de Conciliação Prévia (CCP) (Lei n. 8.959/00), o rito sumaríssimo (Lei n. 9.957/00) e as restrições à fiscalização pelo ministério do Trabalho (Portaria n. 865/95).

As Insuficientes Políticas Compensatórias de Emprego

No período analisado, houve um reforço das chamadas políticas "ativas" de emprego. Nesta perspectiva, destacam-se, inicialmente, as tentativas do Ministério do Trabalho, para reforçar o sistema público de intermediação de mão-de-obra.

Como se sabe, apesar de o Sistema Nacional de Emprego (Sine) ter sido criado na década dos 70, esse serviço permaneceu bastante precário. Assim, o ministério do Trabalho, a partir de 1993, procurou redefinir e reestruturar esse serviço, definindo diretrizes que promoviam a integração entre os ministérios, estados e municípios e reforçavam a participação de organizações empresariais e sindicatos de trabalhadores.

A atuação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) foi ampliada, e o ministério redimensionou as ações de combate ao desemprego, mediante o aumento da cobertura do programa de seguro-desemprego. O Sistema Nacional de Empregos (Sine) foi transformado em uma agência pública de emprego, que operaria de forma descentralizada, com a criação de comissões tripartites de emprego nos estados e municípios. Para a gestão do Sine foi instituída, em 1994, a Comissão Tripartite e Paritária do Emprego. Posteriormente, foram criadas comissões de emprego em todas as unidades da federação.

A partir de 1995, com o agravamento do desemprego, houve uma nova inflexão na postura do governo federal em relação à questão. Nesse cenário, o espaço de políticas "ativas" de emprego foi ampliado, com a instituição de programas voltados para o treinamento e qualificação de mão-de-obra e à concessão de microcrédito, com destaque para o Programa Nacional de Educação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano e Proger Rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego e Protrabalho); e outros Programas de Microcrédito. A maior parte dessas iniciativas eram financiadas pelo FAT.[8]

A motivação básica para essa inflexão teve cunho político, em grande medida. Ela representou uma 'resposta' oficial ao problema do desemprego, crescente a partir de 1995. Embora positiva, é importante ressaltar que se tratou 'resposta' absolutamente insuficiente ante a magnitude e a dimensão estrutural assumida pela desorganização do mercado de trabalho. Esse foi um dos inúmeros paradoxos da política social neste período: de um lado, uma política econômica e um programa de reforma do Estado que 'arrebentam' o mercado e as relações trabalhistas e sindicais, e ampliam a exclusão social; de outro, é um conjunto de políticas compensatórias que tentam indicar ações de governo 'preocupado' com o desenvolvimento e a inclusão social.

Para o economista Cláudio Salm (2005:207), além de serem insuficientes ante o problema estrutural do emprego, as chamadas políticas "ativas" de emprego partem de pressupostos falsos ou de 'premissas' equivocadas:

> " A observação mais geral que extraímos dos estudos consultados é a de que os resultados, de modo geral, são pífios diante da magnitude da questão do emprego, o que não significa dizer que os programas são ineficientes. O quadro atual de degradação do mercado de trabalho representa um desafio que extrapola em muito o escopo daquelas políticas. Elas partem da premissa de que as oportunidades sempre existem, mas que não são aproveitadas por carências no âmbito dos fatores de produção, marcadamente a falta de qualificação da mão-de-obra e de acesso ao crédito. Voltadas exclusivamente para os problemas do lado da 'oferta', ignoram o lado da 'demanda'. Essa é, ao nosso ver, a sua principal deficiência, e não, como assinalam, os problemas de abrangência, de focalização ou operacionais."

Além disso, foi mais uma idéia fora de lugar, na medida em que, como sublinham Moreto, Gimenez e Proni (2003:236), a criação de programas dessa natureza deu-se em "países desenvolvidos, num contexto de crescimento econômico, pleno emprego e consolidação do *Welfare State*". Nesse sentido, prosseguem os autores, o Sistema Público de Emprego "tornou-se uma peça complementar no esquema de promoção social e afirmação dos direitos sociais. Seus três programas centrais (o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra e a formação

---

[8] A bibliografia sobre o tema é ampla. Consultar, especialmente, Azeredo (1998); Azeredo e Teixeira (1999); Pochmann (1999); Cacciamali, Silva. e Matos (1998); Valle (1998); Cardoso, Façanha e Marinho (2002); e Ramos e Freiras (1998).

profissional) exerciam uma 'função auxiliar e compensatória' à política de pleno emprego, isto é, procuravam atuar sobre problemas localizados, momentâneos ou residuais no mercado de trabalho".

Em suma, procurei buscar elementos que me ajudassem a explicitar a tese de que, no período em análise, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de promoverem-se a inclusão e o desenvolvimento social. Como disse, essa estratégia, de um lado, aumentou a exclusão social, percebida, sobretudo pela notável desestruturação do mercado de trabalho, que procurei ressaltar até o momento. De outro lado, minou a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, em geral, e das políticas sociais, em particular, como pretendo demonstrar nas partes subseqüentes deste capítulo.

3 – ESTREITAMENTO DAS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL

Naquela rápida incursão que fiz sobre os marcos gerais do Plano Real, também procurei pinçar elementos que me ajudassem a explicitar o segundo argumento que estou defendendo nesse capítulo – de que a política econômica desestruturou as bases financeiras e institucionais do Estado, minando sua capacidade de intervenção na economia em geral, e nas políticas sociais em particular. Essa seria uma outra manifestação da contradição entre os objetivos econômicos e sociais do governo. A seguir, aprofundarei o exame desse ponto.

Estagnação da Economia e Gasto Social

A primeira manifestação do fato de que a política econômica desestruturou as bases financeiras e institucionais da política social é o impacto negativo da estagnação da economia e da desorganização do mercado de trabalho (desemprego, informalidade, declínio da renda) sobre as fontes de financiamento da política social – concentrada, em grande medida, nas contribuições sociais que incidem sobre a folha de salário do mercado formal (FPAS, PIS-Pasep, Salário-Educação e FGTS). Essa é, por exemplo, a raiz do alegado 'déficit' da previdência social, que teria emergido a partir de 1997.

É verdade que, em parte, esse impacto negativo foi compensado pela majoração de alíquotas de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento e o lucro (CSLL e Cofins) e pela criação de nova contribuição sobre a movimentação financeira (CPMF). Ocorre que, sobre essas fontes, a área econômica dispõe de maior liberdade de alocação, mesmo contrariando a Constituição de 1988, como já discuti na Segunda Parte desta tese.

Além disso, a estagnação da economia comprimiu as demais receitas fiscais, afetando os três níveis de governo e também restringindo o gasto social.

Despesa Financeira e Gasto Social Federal

A segunda manifestação do fato de que a política econômica estreitou as bases financeiras e institucionais das políticas sociais, foi o notável estreitamento do espaço

do gasto social no âmbito do orçamento federal, sobretudo em decorrência do endividamento público e da pressão do pagamento de juros e amortizações financeiras.

Importante estudo realizado por especialistas do Ipea (Castro e outros, 2003), sobre a evolução do Gasto Social Federal (GSF), revela que a participação relativa da despesa financeira[9] na despesa total efetiva da União[10] saltou de 40% (1995) para 57% (em 2001). Isso significa que os juros e as amortizações financeiras passaram a representar quase 60% da despesa do governo federal.

Entre 1995 e 2001, em valores correntes, as despesas financeiras passaram de R$ 114,1 bilhões para R$ 327,5 bilhões (quase triplicaram), enquanto que o gasto social federal subiu de R$ 78,7 bilhões para R$ 161,8 (duplicou).

Em relação ao PIB, entre 1995 e 2001, o gasto social federal cresceu menos de 2 pontos percentuais (de 12,2% para 13,91%), enquanto a despesa financeira cresceu 10 pontos (de 17,6% para 27,6%). Observe-se que entre 1995 e 1999 esse crescimento havia sido de quase 18 pontos percentuais (de 17,6% para 35,5%).

Em função dessa trajetória diferenciada de crescimento, em 1995 o gasto social representava um montante correspondente a 69% da despesa financeira e, em 2001, essa correspondência declinou para 49% (1995-2001).

Direitos Sociais e Comportamento do Gasto Social Federal

A terceira manifestação do estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social, fruto da estratégia macroeconômica, pode ser observado pelo fato de que o efetivo crescimento do Gasto Social Federal (GSF) ocorrido no período decorreu, sobretudo, de fatores ligados aos direitos constitucionais, sobre os quais o governo não tinha controle e poder de manobra.

Todo o esforço da contra-reforma liberal realizado nesta quadra visou, exatamente, a desmontar esse 'aprisionamento' fiscal. Em grande parte, como mostrarei adiante, o êxito nesse campo foi retumbante; e pavimentou o caminho para uma trajetória cada vez mais preocupante, para o futuro.

Aprofundando um pouco mais a análise, observe-se que, entre 1995 e 2001, o GSF cresceu 19,3%, em termos reais. Em relação ao PIB, também houve aumento (de 12,3% para 13,9%). E, em relação à Despesa Total Efetiva do governo federal, o GSF manteve-se num patamar próximo de 28% (embora tenha apresentado trajetória oscilante ao longo do período).

À primeira vista, esses dados sinalizam que o desempenho do GSF teria sido satisfatório no período em análise, o que refletiria algum maior compromisso do governo nesse campo. De fato, nada disso foi bem assim. De um lado, observe-se que, entre 1995 e 2001, o gasto social *per capita* apresentou trajetória de crescimento inferior ao gasto social absoluto (respectivamente, 10,3% e 19,3%).

---

[9] Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa), bem como as despesas com a manutenção do Banco Central.

[10] Despesa total do governo federal *menos* transferências governamentais.

De outro lado – e esse é o dado mais importante –, essa trajetória de crescimento do GSF espelhou, sobretudo, o desempenho da previdência social. Observe-se que a participação relativa do gasto previdenciário no GSF foi superior a 60% em todos aos anos compreendidos entre 1995 e 2001. Em 1999, por exemplo, essa participação atingiu 64% (45,5% do Regime de Previdência Geral e 18,6% da Previdência do Setor Público).

O governo federal tem pouca margem de manobra para administrar os gastos previdenciários, pois, em sua grande maioria, eles se "originam como um direito civil e constituem uma obrigação do Estado, ancorados em legislação específica e na Constituição de 1988" (Castro e outros, 2003:23).

Refletindo sobre esse fato, esses autores demonstram que o movimento ascendente do GSF entre 1995 e 1998 deveu-se, em grande medida, ao aumento do salário mínimo e à corrida pela antecipação das aposentadorias nessa fase, em virtude das ameaças (consumadas) de supressão de direitos que estavam no bojo da reforma da previdência que tramitava no Congresso Nacional naquele momento.

Da mesma forma, a ligeira redução do GSF, que ocorreu entre 1999 e 2001, também se deveu, em grande medida, aos efeitos da Emenda Constitucional n. 20/1998 – que consumou etapa importante da reforma da previdência –, com redução imediata dos gastos previdenciários, obtida, sobretudo, pela introdução do Fator Previdenciário, como veremos mais à frente.

A situação foi diversa nos setores nos quais o raio de manobra do governo era maior. Para os mesmos pesquisadores do Ipea, os gastos federais com saúde e educação, por exemplo, "tiveram baixo ou quase nenhum crescimento" (Idem:43).

De fato, o gasto federal com saúde, em 2001 estava, exatamente, no mesmo patamar de 1995 (em 1996 e 1998 foi inferior a 1995). A participação do gasto com Saúde no GSF foi descrente, entre 1995 e 2002 (de 16% para 13,5%). O gasto federal em educação e cultura apresentou pior comportamento que o da saúde. Entre 1995 e 2001, eles declinaram quase 7%. Em relação ao GSF, sua participação declinou de 8,7% para 6,8%.

Em conjunto, os gastos da previdência social, educação e saúde representaram cerca de 88% do GSF, no período 1995 e 2001. A parcela restante abrange uma diversidade de áreas, cujo patamar de gasto é bastante reduzido, em termos relativos e absolutos. Observe-se que a participação das áreas de habitação e urbanismo (2,3%), assistência social (2,4%) e emprego e defesa do trabalho (4,1%) no total do GSF aplicado entre 1995 e 2001 foi de, respectivamente, 2,4%, 2,4% e 4,1%. O agregado "outros", que contempla ao programas de alimentação e nutrição; saneamento e meio ambiente; organização agrária; ciência e tecnologia; e treinamento de recursos humanos nas áreas sociais, essa participação foi de 3,6%.

Para que se tenha idéia da pouca atenção que mereceram algumas políticas, nas prioridades do governo, observe-se que, em 2001, a participação relativa dos gastos de saneamento e meio ambiente; habitação e urbanismo; e organização agrária

correspondeu, na Despesa Financeira do Governo Federal, a cerca de, respectivamente, 1,2%; 0,9%; e 0,5%.

Estabilização Econômica e Captura de Recursos Financeiros

A quarta manifestação das tensões entre a estratégia macroeconômica e o desenvolvimento social, percebida por suas conseqüências na desestruturação das bases financeiras das políticas sociais, foi a progressiva investida contra as fontes de financiamento vinculadas ao gasto social. Instituídas pela Constituição de 1988, foram desviadas para a gestão da dívida pública.

Nesse sentido, deu-se seqüência ao processo de desfiguração da Constituição de 1988, que, como demonstrei, foi iniciado no governo de José Sarney (1995-1990) e prosseguiu no governos Fernando Collor de Mello (1990- 1982). Até meados dos anos 90, esse movimento havia-se voltado, sobretudo, para a captura de recursos da seguridade social. A partir de 1994, essa ambição de captura de recursos voltou-se também para os recursos constitucionais garantidos aos estados e municípios.

Nesse sentido, destaca-se a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) (Emenda Constitucional n. 01/94), durante a fase preparatória do Plano Real. O nome não poderia ser mais impróprio, na medida em que o fundo tinha objetivos anti-sociais e era permanente. De fato, esse fundo "emergencial" foi, posteriormente, renomeado, de forma mais adequada, e passou a chamar-se, primeiro, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais à frente, Desvinculações de Recursos da União (DRU).

O FSE aumentou a carga tributária (aumento de 5% da alíquota sobre todos os impostos e contribuições) e ao mesmo tempo desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios (15% das transferências constitucionais a estados e municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Nesse último caso, isso representou a captura de parcela significativa de recurso das principais fontes de financiamento da seguridade social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) e da educação (salário-educação), dentre outras.

Estimativas feitas à época davam conta de que o FSE representava recursos anuías da ordem de US$ 16 bilhões, sobre os quais a área econômica do governo passou a ter completa liberdade para alocar. O caráter permanente do FSE também ampliou o raio de manobra da área econômica na administração da dívida pública.[11]

Com o FSE, no compasso do agravamento das contas públicas a partir de 1995, o governo intensificou o desvio de recursos da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins) para a gestão da dívida pública e pagamento de juros e amortizações financeiras.

---

[11] Como destacam Medici e Marques (1994:3), o FSE "não é, como expressa o nome, um Fundo Social, mas sim um artifício para aumentar a liberdade alocativa dos gastos públicos no interior do orçamento, evitando-se as vinculações de receitas que, segundo os autores do plano, levam à obrigatoriedade do gasto com determinadas políticas. Ao assim fazer, os recursos do FSE podem até ser utilizados como forma de esterilizar parte da receita fiscal, canalizando-a para cumprir objetivos de estabilização e zeragem do déficit público".

Analisando esse movimento, Dain (2001) demonstra que, caso não houvesse essa captura de recursos, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) teria sido superavitário ao longo dos anos 90.

Em outro trabalho, a autora demonstra que "a falta de regras na distribuição desses recursos e seu contingenciamento tornou a seguridade prisioneira do processo de estabilização". Segundo sua análise, mais de 50% do déficit público estava sendo financiado com recursos da seguridade social, o que demonstra a funcionalidade das contribuições sociais vinculadas à seguridade na promoção do ajuste fiscal (Dain, 1998:19).

Observe-se que um movimento idêntico ocorreu no caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Instituída por Emenda Constitucional (1996) como receita vinculada ao financiamento do SUS, ela foi, posteriormente, desfigurada pela área econômica.

Em suma, a política macroeconômica estreitou, de forma significativa, as possibilidades e o espaço do gasto social do orçamento da União. As perspectivas são desanimadoras, na medida em que as margens para aumentar a carga tributária foram ocupadas para sustentar a dívida pública, que, todavia permanece em níveis insustentáveis.

Mas a política econômica também afetou as finanças dos estados e municípios, que, paradoxalmente, foram induzidos pelo próprio governo (e corretamente, com vistas à descentralização), a assumir novas responsabilidades no campo social. A seguir, examino mais detidamente esse ponto.

Descentralização e Crise das Finanças Estaduais e Municipais

Finalmente, a quinta manifestação do fato de que a política econômica desestruturou as bases financeiras e institucionais do Estado em geral, e das políticas sociais, em particular, pode ser observado por seus efeitos sobre as finanças dos estados e dos municípios, restringindo a capacidade desses entes federativos para enfrentarem a questão social. Os estados e municípios passaram a encontrar sérias dificuldades para ampliar gastos correntes e para obter investimentos e contratar novas operações de crédito.

Outro paradoxo dos tempos do Real é que, ao mesmo tempo em que estados e municípios foram induzidos a assumir (e, de fato, assumiram) novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a estratégia econômica também cumpriu papel decisivo na desorganização de suas finanças.

Mais especificamente, como mostrarei adiante, houve, de fato, um movimento positivo de reorganização institucional, coordenado pelo governo federal. Esse processo pode ser observado, sobretudo, nas áreas de saúde, educação fundamental e assistência social, nas quais foram feitos esforços no sentido de implementar políticas sociais nacionais, universais e operadas de forma descentralizada.

Nesse sentido, os especialistas do Ipea têm razão quando afirmam que o declínio real do gasto federal em saúde e educação ocorrido entre 1995 e 2001 "deve-

se, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, transferindo para estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade por aumentar o atendimento às demandas nessas áreas" (Castro e outros, 2003:43). Entretanto, o paradoxo está na evidência de que todos esses movimentos foram *sistematicamente minados pela política econômica.*

Uma das manifestações desse processo foi o notável endividamento dos estados e municípios, em conseqüência, sobretudo, da taxa de juros real elevada. Observe-se que, entre dezembro de 1995 e dezembro de 2002, a Dívida Líquida Total (Interna e Externa) dos governos estaduais e municipais passou de 10,4% para 18,4% do PIB.

Após um longo período de endividamento provocado pela política econômica, os governos estaduais não tiveram outra alternativa a não ser aceitar os termos draconianos impostos pelo governo federal, no processo de renegociação de suas dívidas. Nesse sentido, no final dos anos 90, o agravamento dessas contas impulsionou a área econômica a introduzir regras rígidas de renegociação das dívidas e de gestão das finanças estaduais e municipais. Essa diretriz foi aprofundada após o aporte de recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no final de 1998. Como vimos, desde então o equilíbrio das contas públicas nos três níveis da federação passou a prioritário no âmbito da política macroeconômica.

Nesse contexto, a equipe econômica estruturou um programa de ajuste fiscal para os estados e municípios brasileiros, que consistia na troca de papéis estaduais e municipais por títulos federais ("federalização"). Em contrapartida, os governos estaduais e municipais comprometiam-se a cumprir um conjunto de regras severas, que estreitaram substancialmente os seus raios de manobra financeira –, destacando-se o enquadramento dos gastos, sobretudo de pessoal, aos limites da receita; a modernização da administração tributária; e a privatização das empresas estatais.

Nesse sentido, foram implementadas, dentre outras, as seguintes medidas: o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Proes, 1997), seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal[12] e da Lei de Crimes Fiscais.[13] Cavalcante e outros (2004) consideram essas medidas como "os marcos institucionais do esforço do governo federal para impor um padrão de equilíbrio das contas públicas aos estados e municípios".

Diversos autores julgam que esse novo marco de gestão fiscal é extremamente severo e deixa pouca margem de manobra para o gasto público dessas esferas de governo, sobretudo em função da exigência de comprometer cerca de 15% das receitas correntes, para o pagamento da dívida, nos próximos 25 ou 30 anos; de se manterem superávits primários elevados; de se respeitarem os limites de comprometimento das receitas em gastos com pessoal (55% da receita); e de

[12] Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000.

[13] Lei n. 10.028, de 19/10/2000.

restrições à contratação de novas operações de crédito (Dain, 2001; Mora, 2000 e 2002; Lopreato, 2002; Biasoto 2003).

Essas novas regras de ajuste estreitaram substancialmente a margem orçamentária dos estados e municípios. Essa situação afetou especialmente as políticas sociais, cuja gestão foi descentralizada. É particularmente crítica a situação dos gastos com pessoal, principal item de despesas dos estados e municípios nas áreas de educação, saúde e assistência social. A assunção dos novos programas implicou um substancial aumento do número de servidores públicos estaduais e municipais. Além dos limites orçamentários à contratação de novos servidores, também se coloca a questão da deterioração dos salários reais, aviltados nos últimos anos dominados pelos imperativos do ajuste fiscal. São evidentes os impactos dessa deterioração sobre a qualidade, eficácia e eficiência dos serviços públicos sociais.

Outro fato preocupante é que, como forma de burlar esses rígidos parâmetros fiscais, estão sendo engendrados mecanismos formalmente legais que, certamente, trarão efeitos negativos ainda maiores, que pesarão sobre a gestão das políticas sociais. Um dos mais difusos, refere-se ao encaminhamento que tem sido dado à contratação de pessoal, baseado na associação entre o setor público e Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Os dispêndios realizados pelos governos com essas instituições não são contabilizados como despesa de pessoal; portanto, não interferem nos limites impostos à renegociação das dívidas e pela LRF. Além disso, ONG e Oscip são dispensadas de promover concursos públicos para contratar pessoal, e de licitar para contratar a compra de bens e de serviços. Em função dessas características, há quem defenda esses novos arranjos como sendo 'novos paradigmas da gestão governamental' (Bresser Pereira e Grau, 1999).

Penso de forma diferente e creio que esta é uma questão delicada, dada a fragilidade dos mecanismos de controle social no Brasil. Acredito que, nos termos em que essas associações entre o setor público e o privado estão colocadas, esta poderá vir a ser uma perigosa via de corrupção, de privatização do espaço público no Brasil e de desorganização da gestão institucional da política social brasileira.

Finalmente, destacam-se outras duas manifestações do contraste entre os objetivos da descentralização das políticas sociais e a orientação da política econômica, no período estudado. Observe-se que, nos dois casos que se citam abaixo, houve a recentralização de recursos fiscais para a União – o que alterou o equilíbrio federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

A primeira dessas manifestações foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), já mencionado, que desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios (15% das transferências constitucionais a Estados e Municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM).

A segunda, foi o aumento da carga tributária promovido pelo governo federal. Ancorado nas contribuições sociais, esse acréscimo de receitas foi apropriado exclusivamente pela União. Assistiu-se, portanto, a um cenário no qual foram esgotadas as margens para novos aumentos da carga tributária; todavia, o acréscimo de receitas deixou de fora os governos estaduais e municipais – que assumiram responsabilidades na área social; e o acréscimo de receitas foi apropriado exclusivamente pela União – que prioriza o uso daquelas receitas aumentadas, para a gestão da dívida pública.

Em suma, procurei mostrar que uma das evidências da incompatibilidade e das tensões entre o modelo macroeconômico e a estratégia de desenvolvimento social era que, em curtíssimo espaço de tempo, as finanças públicas dos três níveis de governo desorganizaram-se, restringindo as possibilidades de sustentação e construção de políticas sociais consistentes.

A seguir, aprofundarei esse argumento mostrando outras evidências de que o modelo macroeconômico foi o principal indutor da desorganização do nosso embrionário Estado Social recém conquistado. Este ponto é particularmente relevante no caso do direitos previdenciários. No próximo tópico, argumentarei que a Reforma da Previdência consumada em 1998 representou um notável retrocesso em relação às conquistas da Constituição de 1988.

4 – RETROCESSO NOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

No período em análise, o Executivo federal procurou empreender ampla reforma nos três regimes previdenciários existentes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS); e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O ponto de partida da proposta inicial do governo foram dois documentos elaborados na primeira metade dos anos 90, visando à revisão constitucional prevista para 1993. Primeiro, o estudo realizado por uma comissão especial da Câmara dos Deputados, conhecido como "Relatório Britto" (Brito, 1992). Segundo, o documento conhecido como "Emenda Jobim", divulgado em 1993. Como desdobramento desse debate, o Executivo enviou, em março de 1995, ao Congresso Nacional, a Mensagem n. 306/1995 com um projeto de reforma do sistema de Previdência, dando início à tramitação do Projeto de Emenda Constitucional PEC 33/1995.

A contra-reforma implicou alterações radicais da Constituição de 1988. Em última instância, o objetivo do governo era homogeneizar as regras do RGPS e do RPSP, caminhando, em ambos os casos, para o equilíbrio atuarial, substituindo o regime de repartição simples (pelo qual os trabalhadores em atividade contribuem para pagar as aposentadorias e pensões dos inativos e pensionistas) pelo regime de capitalização (que implicaria a formação de poupança individual para usufruto posterior).

Tanto no RGPS quanto no RPPS, isso implicava instituir um conjunto de regras que ampliassem a base e o tempo de contribuição; e que, ao mesmo tempo restringissem o acesso, postergassem o início do recebimento dos benefícios e reduzissem o período de usufruto. Dentre as mudanças introduzidas no RGPS e no RPPS com esse objetivo, destacam-se a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição; a supressão da aposentadoria proporcional; o estabelecimento de idade mínima; e o estabelecimento de tetos nominais do valor da aposentadoria. Além disso, a correção do benefício foi desvinculada do salário mínimo (no caso do segurado do INSS com benefício maior que o piso) e do salário da ativa (no caso do servidor público).

Algumas das medidas implementadas – como o estabelecimento de idade mínima, por exemplo – eram necessárias e compatíveis com a experiência internacional. Entretanto, a fúria reformista atingiu o paroxismo, ao instituírem-se requisitos extremamente restritivos ante a realidade demográfica, social e econômica do País.

A tramitação da contra-reforma envolveu complexas negociações no âmbito do Poder Legislativo, num processo pontuado por sucessivos avanços e recuos no tocante à aprovação formal das propostas defendidas pelo governo federal.[14] A PEC n. 33/95 foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em março de 1995. No final de 1998, após longa e polêmica tramitação,[15] foi concluída uma etapa importante, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98.[16]

Destacam-se a seguir, de forma sumária, as principais mudanças logradas em cada um dos regimes de previdência. A análise subdivide-se em três tópicos, a saber:

— a reforma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

— a reforma dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPSP); e

---

[14] Análises detalhadas e exaustivas deste longo processo de tramitação da reforma entre 1995 e 1998 encontram-se em Matijascic (2002), Albuquerque & Amaro (1999), Ipea (1999) e em Melo (2000).

[15] Em julho de 1996, a proposta do Executivo, bastante modificada, foi aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal, onde passou a tramitar como PEC n. 33/96. Em 1997, a proposta de reforma foi aprovada pelo Senado Federal e retornou à Câmara dos Deputados (PEC n. 33-F). O Substitutivo do Senado Federal foi aprovado na discussão em primeiro turno, no plenário da Câmara, ressalvados os destaques para votação em separado (DVS). Após 18 votações em plenário, apreciação de inúmeras emendas aglutinativas e de dez DVS, dos quais quatro aprovados, a votação em primeiro turno foi concluída em maio de 1998. Concluída a votação em primeiro turno, foi iniciada, em junho de 1998, a última etapa da tramitação do Substitutivo na Câmara (segundo turno). Em suma, até julho de 1998 a PEC 33/95 foi objeto de duas votações na Câmara dos Deputados (1996), duas votações no Senado da República (1997) e, dado que o texto aprovado pelo Senado Federal recuperava elementos-chave do projeto original, eliminados naquele votado pela Câmara em 1996, houve a necessidade de a emenda ser submetida duas vezes mais ao plenário dos Deputados Federais. Finalmente, no final de 1998, a reforma foi aprovada pela Emenda Constitucional n. 20/98.

[16] A EC 20/98 incorpora um conjunto de Medidas Provisórias e legislações ordinárias e Portarias editadas desde 1994. Posteriormente, em 1999, foram enviados ao Congresso Nacional vários projetos de leis ordinárias e complementares para regulamentar as alterações constitucionais introduzidas pela EC 20/98, alterando o Plano de Custeio, de Benefícios e a Organização do RGPS, do RPPS e do RPC.

— a reforma do Regime de Previdência Complementar (RPC).

5.1 – REFORMA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

Este tópico subdivide-se em duas partes. A primeira sublinha os impactos positivos da Constituição de 1988 na proteção dos idosos, urbanos e rurais. Procuro indicar que esse legado constituiu-se num dos mais notáveis mecanismos de proteção social que o Brasil conseguiu construir em toda a nossa história.

A segunda, ressalta que a reforma no RGPS viabilizada em 1998 *colocou por terra todo esse legado*, com conseqüências que, no futuro, são extremamente preocupantes.

5.1.1 – O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como mostrei anteriormente, a Carta de 1988 corrigiu inúmeras iniqüidades do regime urbano. Além disso, equiparou os trabalhadores rurais aos urbanos, ampliando direitos sociais e trabalhistas e remediando uma omissão secular. Na vigência do princípio da seguridade social, a exigência de comprovar 35 anos de tempo de serviço, proporcionou a incorporação de um contingente extraordinário de trabalhadores de baixa renda.

O RGPS é vinculado ao INSS e sua cobertura estende-se aos trabalhadores da iniciativa privada, rural e urbana (assalariados, autônomos e empregados domésticos) e funcionários públicos com contratos baseados na CLT.

Entre 1988 e 2002, o número de benefícios mantidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) praticamente duplicou, passando de 12 para 22 milhões. Da mesma forma, entre o início da vigência dos preceitos constitucionais e 2002, o número de benefícios rurais concedidos passou de 3,9 milhões para quase 7 milhões.

Em 2002, o RGPS mantinha cerca de 22 milhões de aposentadorias e pensões. Desse total de benefícios, cerca de 12,9 milhões correspondem aos trabalhadores urbanos; 6,8 milhões aos trabalhadores rurais; e 2,3 milhões aos benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, com destaque para o programa Benefício de Prestação Continuada (BCP) (1,6 milhões de beneficiários).

A distribuição das aposentadorias, pensões e outros auxílios do RGPS por faixas de valor revela elevada concentração na faixa inferior, equivalente ao piso de um salário mínimo: 2,2% do total estão abaixo do piso; 62,9% equivalem ao piso (1 SM); 12,5% (mais de 1 a 2 SM); 7,1% (mais de 2 a 3 SM). Portanto, 65,1% dos benefícios têm valor de até um salário mínimo; 77,6% de até dois salários mínimos; e 83,7% de até três salários mínimos. No caso do BPC, são contemplados idosos e deficientes com renda familiar *per capita* de até ¼ de salário mínimo. A menos que se admita que haja 'ricos' incluídos nessas faixas salariais e categorias, como afirmam os conservadores, não pode haver dúvidas acerca do formidável efeito distributivo embutido nesses benefícios.

Beneficiários Diretos e Indiretos

A despeito dessa concentração nas faixas inferiores, o RGPS constitui-se num formidável programa de proteção social, beneficiando diretamente, como mencionei, cerca de 22 milhões de pessoas.

O caráter redistributivo dessa medida fica ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos da seguridade social. Segundo a FIBGE (Pnad, 2001) para cada beneficiário direto existem 2,5 beneficiários indiretos, membros da família (55 milhões de pessoas). Portanto, o RGPS beneficia, direta e indiretamente, cerca de 77 milhões de pessoas, mais de 40% da população brasileira.

Esse contingente inclui os cerca de 7 milhões de beneficiários diretos da Previdência Rural e seus 17,5 milhões de beneficiários indiretos. Portanto, a Previdência Rural beneficia direta e indiretamente cerca de 24,5 milhões de pessoas, quase 2/3 da população total do campo.

Previdência Social e Educação

Essas informações negam um argumento recorrente do discurso neoliberal em prol de programas focalizados, segundo o qual a previdência social brasileira protege apenas os idosos, enquanto "a incidência mais forte de pobreza em nosso país é entre crianças, que não constituem o público-alvo da previdência".

Trata-se de uma falácia, na medida em que, em função dos seus impactos indiretos, a proteção estende-se ao conjunto dos membros da estrutura familiar, incluindo crianças e jovens em idade escolar. Observe-se que o documento "Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil-2000", realizado pelo IBGE com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, constatou que 62,4% dos idosos eram chefes responsáveis pelos domicílios. Os cônjuges representavam cerca de 22%. Isso significa que "a grande maioria (84,4%) desta população ocupa um papel de destaque no modelo de organização da família brasileira" (FIBGE, 2002:16).

A idade média do responsável idoso, em 2000, girava em torno de 69,4 anos. O número médio de componentes nos domicílios com responsável idoso era 3,2 pessoas. Em 54,5% desses domicílios sob responsabilidade do idoso residiam filhos (ou enteados) em diversas faixas de idade: 2,3% de 0-6 anos; 6,7% (7-14 anos); 6,2% (15-17 anos) e 49,7% (18 anos e mais).

Previdência na Composição da Renda Familiar

Outra evidência da importância do legado da Constituição de 1988 para o conjunto dos membros da família é o significativo peso da renda do idoso proveniente das aposentadorias e pensões na composição da renda familiar. Em 1997, a participação da "renda do trabalho" do idoso (masculino de 60-64 anos) na renda familiar total era de 33%. Entretanto, somadas todas as fontes (trabalho, aposentadoria e pensões e outras), a renda do idoso representava 64% da renda familiar (Camarano, 1999:50-61).

Previdência na Composição da Renda do Idoso

Com o aumento da idade, cresce a importância da aposentadoria e das pensões, na composição da renda dos idosos; e cai a participação das outras fontes, sobretudo as derivadas do trabalho. Observe-se que, em 1997, a "renda do trabalho" representava cerca de 55% da renda dos que tinham 60 e 64 anos e cerca de 15% da renda dos que tinham mais de 80 anos.

Essa progressiva queda da "renda do trabalho" com o aumento da idade, tem sido compensada pela "renda da aposentadoria". Note-se que, 1997, a aposentadoria e as pensões representavam 72% da renda dos idosos com mais de 80 anos. (Camarano, 1999:50-61).

Essa proteção também varia de acordo com o gênero. O importância da aposentadoria como única fonte de renda é particularmente relevante no caso da mulher idosa. Observe-se que no caso dos homens de 60 anos de idade ou mais, em 1999, o rendimento de aposentadoria representava o principal componente da renda (54,1%), enquanto o rendimento do trabalho respondia por 36%. Para as mulheres de 60 anos de idade ou mais, "quase 80% da renda referiu-se aos rendimentos de pensão e aposentadoria", constatou a FIBGE (2002:29).

Previdência e Evolução dos Rendimentos

Outra evidência da importância da previdência como mecanismo de proteção social é revelada pela análise da evolução do rendimento médio nominal dos idosos. Estudo da FIBGE (2002:24) mostra que, entre 1991 e 2000, a renda média do conjunto das pessoas de 60 ou mais anos de idade cresceu 63%, contra 43% da população de 10 anos ou mais. Na área rural, o crescimento foi ainda mais expressivo (77%), fruto da Previdência Rural introduzida pela Constituição de 1988.

O estudo da distribuição dos rendimentos entre idosos responsáveis por domicílios revela que, entre 1991 e 2000, caiu a proporção de idosos que possuíam rendimento médio de até um salário mínimo (de 52,1% para 44,5%). Em especial, "destaca-se o significativo declínio da proporção de idosos que recebiam em média até ½ salário mínimo" (FIBGE, 2002:28), reflexo direto do dispositivo constitucional que institui o piso de um salário mínimo. Esse movimento foi ainda mais acentuado na área rural.

Expansão da Cobertura dos Idosos

A vigência dos princípios da seguridade social por cerca de uma década ampliou a cobertura dos idosos com mais de 60 anos. Entre 1992 e 1999, o percentual de idosos que recebiam aposentadoria e pensão, em relação ao total de idosos, cresceu de 68,8% para 77,3%. O aumento da cobertura foi mais expressivo para as mulheres (de 64,8% para 75,8%) do que para os homens (73,7% para 79,1%) (Schwarzer e Querino, 2002).

Do regime militar até o final dos anos 90 , houve drástica redução do número de idosos que não possuíam nenhuma renda. Em 1970, 17,2% dos homens idosos e 79% das mulheres não tinham nenhum rendimento. Em 1999, esses percentuais

decresceram de forma extraordinária: respectivamente, para 3,8% e 20% (Camarano, 1999).

Previdência, Finanças Públicas e Economia Regional

Diversos estudos demonstram os impactos positivos da universalização da previdência sobre as finanças dos municípios e no fomento das economias locais e regionais.[17] Segundo França (2002), em 3.546 dos 5.561 municípios brasileiros (quase 2/3 do total), as transferências financeiras correspondentes aos benefícios previdenciários são maiores que as transferências do Fundo de Participação do Município (FPM).

O mais interessante, no entanto, é que essa supremacia não se restringe às regiões pobres do país, como se acredita: no estado de São Paulo, por exemplo, ela ocorre em 77% dos municípios.

Em outros estados da Região Sudeste, a relativamente mais rica, o fenômeno não é diferente. No estado do Rio de Janeiro, 88% dos municípios recebem mais transferências da previdência que do FPM. Em Minas Gerais e Espírito Santo, esses percentuais são de, respectivamente, 64% e 92%.

Na Região Sul, destaca-se o estado do Paraná, onde, em 71% dos municípios, o volume de benefícios previdenciários transferidos supera o montante do FPM. Na Região Norte, destaca-se o estado do Pará (57%); e na Nordeste, Pernambuco (86%).

Ainda segundo o autor, os benefícios previdenciários (incluídos rurais e assistenciais) representavam 20,3% da renda monetária das famílias nos municípios de até cinco mil habitantes.

A previdência social também parece ter relações com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) (Pnud/Ipea). Dentre os 100 municípios brasileiros mais bem situados em 2000, em 88 deles as transferências da previdência superavam as do FPM. Em contrapartida, dentre os 100 municípios com piores IDH-M, em apenas 22 o volume de benefícios era superior ao FPM (França, 2002).

Previdência Rural

Os impactos positivos da Previdência Rural no combate à pobreza rural e na reprodução econômica das famílias são constatados por avaliação coordenada por Delgado e Cardoso Jr. (2000). Segundo esses autores, o "grande" resultado "não esperado da pesquisa" foi a metamorfose desse seguro social em "uma espécie de seguro agrícola".

Com a Previdência Rural, os benefícios previdenciários passaram a ter peso importante na composição da renda familiar. Delgado e Cardoso Jr. apontam que esse benefício era "de longe, a principal fonte de renda nos municípios do Nordeste; e praticamente a metade da renda domiciliar, em 90% dos domicílios pesquisados no Sul".

[17] Consultar, especialmente, Favoni (2003) e França (2000 e 2003).

Mais especificamente, o referido estudo mostra que, no final dos anos 90, os benefícios da previdência social representavam, em média, 71% da renda domiciliar das famílias nordestinas residentes no meio rural (considerando todas as faixas de renda, de zero a mais de 10 salários mínimos). Para o estrato com renda de até 1 salário mínimo (que representava 22,4% dos domicílios) essa participação era de 99,9%, ou seja: o benefício da previdência era a única fonte disponível. Para os estratos de 1 a 2 (39,8 dos domicílios) e de 2 a 3 (23,0% dos domicílios) salários mínimos, essa participação era de, respectivamente, 87,5% e 74,0% da renda familiar total.

Na Região Sul, os benefícios da previdência social representavam, em média, 41% da renda domiciliar das famílias residentes no meio rural (considerando todas as faixas de renda). Entretanto, quando se analisava essa proporção por estratos de salário mínimo, o resultado encontrado era bastante próximo do constatado na Região Nordeste. Para o estrato com renda de até 1 salário mínimo (que representa 11,0% dos domicílios) essa participação era de 99,9%; para os estratos de 1 a 2 (24,1 dos domicílios) e de 2 a 3 (21,0% dos domicílios) salários mínimos, essa participação era de, respectivamente, 90,% e 56,0% (Delgado e Cardoso Jr., 2000:65-67).

Outra evidencia do estudo desses autores são as "diferenças marcantes" entre os domicílios com e sem acesso aos benefícios previdenciários, no que diz respeito aos limites da linha de pobreza, "praticamente externa ao primeiro conjunto, mas fortemente presente no segundo, destacadamente na região Nordeste" (Idem:12).

O trabalho também revela os impactos da Previdência Rural na melhoria das condições domiciliares e na redução das migrações rural-urbanas. Os autores observam, ademais, a "discriminação positiva" em favor das mulheres, grupo vulnerável (viuvez precoce, acesso precário ao mercado de trabalho etc.) que representa 64% do público total da previdência rural.

Outros estudos realizados por Delgado (2005) sobre a evolução do Índice de Gini, entre 1991 e 2000, demonstram que "houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que essa melhoria se deveu a mudanças significativas do índice dos 'não economicamente ativos' (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235)."

Na mesma perspectiva, Schwarzer (2000) constata que o efeito impulsionador da renda monetária no campo teve conseqüências na redução da pobreza, no melhor acesso aos serviços sociais (saúde e medicamentos), na melhoria na qualidade de vida, na melhoria do domicílio, na redução das migrações, no aumento do financiamento dos sindicatos, na redistribuição regional da renda, no suporte da economia rural, dentre outros aspectos.

Em suma, a vigência do princípio da seguridade introduzido pela Carta de 1988 trouxe, por cerca de uma década, reflexos extraordinários na proteção social do País. Funcionou como o mais efetivo mecanismo de redistribuição indireta de renda da história do Brasil. Num momento marcado pelo espectro da barbárie social, a previdência, ancorada nos princípios da solidariedade e da universalidade, impediu que

cerca da metade da população brasileira — do campo e da cidade, idosos e demais membros das famílias — submergissem para a destituição absoluta.

A Lei Orgânica da Assistência Social

Outra inovação da Constituição de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) foi a extinção do programa Renda Mensal Vitalícia, substituído pelo Benefício de Prestação Continuada (BCP), regulamentado em 1995 (Decreto n. 1.744 de 11/12/1995).

De caráter não contributivo, o BCP consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Para fazer jus ao benefício, o idoso deve ter 70 anos ou mais e não exercer atividade remunerada. A partir de 1998, a idade mínima para o benefício baixou para 67 anos e no ano 2000 para 65 anos (art. 38, Loas). Considera-se pessoa portadora de deficiência, para efeitos desse benefício, aquela sem condições para a vida independente e para o trabalho. O decreto definiu como família incapacitada de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior ao valor de um ¼ do salário mínimo.

Infelizmente, não há como negar que a regulamentação (Decreto n. 1.744 de 11/12/1995) do BPC restringiu, significativamente, o seu alcance, uma vez que o acesso ao benefício foi limitado às famílias com reduzidíssimo patamar de renda (¼ de salário mínimo).

Em suma, com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, o RGPS transformou-se num extraordinário programa de proteção social. Estudos realizados pelo Ipea (2004) também demonstram o papel da seguridade na redução da pobreza. Em 2003, cerca de 18 milhões de indivíduos foram retirados da indigência por conta dos benefícios monetários da seguridade social. Na ausência desse amparo, o percentual de pessoas que vivem em situação de pobreza aumentaria em mais de 11%.[18]

5.1.2 – O RETROCESSO INTRODUZIDO PELA CONTRA-REFORMA LIBERAL

Lamentavelmente, com o ciclo contra-reformista dos anos 90, as bases deste notável sistema foram corroídas. A reforma do RGPS aprovada em 1998 destruiu a espinha dorsal da proteção conquistada em 1988, de tão curta sobrevida.

Podem-se prever conseqüências devastadoras desse fato, para as próximas décadas, sobre os níveis de desigualdade, pobreza e destituição social. Depois da vaga liberal, aposentar-se no Brasil passou a ser uma duríssima prova de resistência. As novas regras gerarão multidões de velhos desprotegidos. Os "meninos de rua"

[18] Esse fato foi reconhecido pelo MPAS nos seguintes termos: "Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza. Se não fosse a ação de proteção da previdência social, esse percentual seria de 45,3%, ou seja, o Regime Geral da Previdência Social é responsável pela redução de 11,3 pontos percentuais do nível de pobreza no Brasil. O papel social desse regime também envolve a melhoria da distribuição da renda e o fomento ao desenvolvimento econômico, principalmente na zona rural."(MPAS, 2004:25).

sofrerão a impiedosa concorrência dos "velhos de rua", um novo personagem da tragédia social brasileira que, nas próximas décadas, estarão nas esquinas e embaixo dos viadutos, sob o manto do desalento. Junto com eles, virão outros membros das famílias, inclusive jovens e crianças, que até o momento ainda sobrevivem e estudam com a ajuda do INSS.

O ajuste fiscal foi um dos principais motores da ofensiva contra os direitos sociais, em geral, e da previdência social, em particular. Como se sabe, o endividamento do setor público requer que se gerem superávits para pagar juros, restringindo-se as possibilidades de se utilizarem recursos fiscais no financiamento do gasto social. Como mencionei anteriormente, a previdência social é o maior componente do gasto social federal. Em 1999, por exemplo, essa participação atingiu 64% (45,5% do Regime de Previdência Geral e 18,6% da Previdência do Setor Público). Nesses casos, o governo federal tinha pouca margem de manobra para reduzir gastos, pois, eles estavam amparados em legislação específica e na Constituição de 1988. Portanto, para reduzir esses gastos e cumprir a meta de superávit fiscal para pagamento de juros, a única saída era suprimir direitos. Também nesse caso, a contra-reforma liberal obteve êxito, pois a Emenda Constitucional n. 20/1998 – que consumou etapa importante da reforma da previdência –, provocou redução imediata dos gastos previdenciários.

É dessa perspectiva que se compreende – dentre tantos outros aspectos da desestruturação da política social brasileira a partir de 1990 –, a primeira fase da contra-reforma da previdência social processada entre 1995 e 1998.

A lógica exclusivamente financeira da contra-reforma agride o bom senso mediano. A população brasileira está envelhecendo. Entre 2000 e 2050, a proporção de idosos (65 anos e mais) na população total passará, de 8,1%, para 24,7%. Logo, uma das principais tarefas que se impõem aos que efetivamente estão preocupados com a construção da nação brasileira é planejar e fomentar mecanismos de proteção aos idosos. Isso é o que diz qualquer manual elementar de planejamento. Todavia, essa lógica evidente foi falsificada: se a população vai envelhecer, o gasto público vai aumentar; 'logo'... urge suprimir direitos e despesas. E foi o que fizeram.

Em suma, dado o paradigma econômico em vigor, o sentido claro da contra-reforma foi suprimir direitos, tendo em vista cumprir, em curtíssimo prazo, os objetivos do ajuste fiscal. Na visão dos contra-reformistas, o 'déficit' do RGPS era inaceitável, pois comprometia o ajuste fiscal e a própria estabilidade.[19] O caminho a ser seguido era transfigurar a seguridade social em seguro social, e o regime de repartição em regime de capitalização. Buscava-se, em última instância, o equilíbrio contábil entre contribuição e benefício.

Dentre o conjunto de medidas introduzidas com esses objetivos, destacam-se as seguintes, discutidas adiante, uma a uma:

---

[19] Diversos autores defendem este ponto de vista. Consultar especialmente; Oliveira e Beltrão (1994 e 1995); Alem e Giambiagi (1997); Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997); Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999); Veloso (1999); Giambiagi (2000); e Giambiagi e outros (2004).

— o estabelecimento da idade mínima;

— a introdução do tempo de contribuição;

— a eliminação da aposentadoria proporcional;

— a desvinculação entre benefício previdenciário e salário mínimo; e

— o estabelecimento de teto nominal.

Estabelecimento da Idade Mínima

Para os contra-reformistas, uma das distorções do RGPS era a aposentadoria com idade precoce. Essa crítica estava correta. Observe-se que a introdução do limite de idade (55 anos para aposentadoria com valor integral), regra corrente na experiência internacional, fazia arte da agenda reformista formulada nos anos 80 visando à ANC (ver MPAS, 1986b:14).

Contudo, como mencionei, essa proposta não obteve consenso nas fases preparatórias e durante a própria ANC. Sem a fixação da idade mínima, prevaleceu a aposentadoria "por tempo de serviço" aos 35 anos para o homem e aos 30 anos para a mulher. Esse fato era compreensível no contexto da luta política em torno da redemocratização do País, da reorganização da sociedade civil e da emergência de uma gama enorme de reivindicações populares represadas por mais de duas décadas.

A tática utilizada pelo governo para introduzir a idade mínima foi denegrir a imagem do aposentado pelo INSS. Difundiu-se a visão do aposentado como portador de 'privilégios' inaceitáveis, um verdadeiro 'marajá', que vilipendiava os cofres públicos. O próprio presidente da República, num arroubo de sinceridade, denominou-os de "vagabundos". Para os dirigentes do governo, esses indivíduos faziam parte dos "ricos" e representavam a "elite" da classe trabalhadora:

> "O perfil do beneficiário da aposentadoria por tempo de serviço era o de trabalhadores que tinham em média 48,9 anos, provinham, em grande parte, de postos de trabalho de melhor qualidade com salários mais elevados e vida laboral mais estável, facilitando, portanto a comprovação – especialmente os documentos – dos requisitos para a aposentadoria. O valor médio da aposentadoria era de R$ 516 (preços de 1997), 2,3 vezes superiores a média de todos os benefícios" (MPAS 2002:11).

Para corrigir esta "grave distorção", um dos eixos centrais da EC n. 20/98 foi a instituição da idade mínima de 65 anos para homens e de 60 anos para mulheres. Para os trabalhadores rurais a idade mínima estipulada é menor: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres).

É importante ressaltar que, em 2002, a "esperança de vida" no Brasil para os homens era de 67,3 anos. Nas Regiões Nordeste e Sudeste, essa expectativa era menor que a média nacional (respectivamente, 63,3 e 65,4 anos). Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, a esperança de vida era ligeiramente maior (respectivamente, 66,2 e 66,7 anos). A Região Sul apresenta a melhor posição relativa (67,6 anos).

Em diversas Unidades da Federação, a expectativa de vida dos homens situava-se entre 60 e 63 anos (Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Rio de

Janeiro). A expectativa de vida das mulheres era relativamente maior que a dos homens, sendo que a média nacional atingia 74,9 anos (FIBGE, 2004).

É curioso como nossos contra-reformistas esmeram-se em transpor para este país de miseráveis *padrões superiores aos existentes em países do mundo desenvolvido*. A título ilustrativo, é digno de nota o fato de que a idade mínima de *65 anos não é adotada* sequer em países como a Bélgica, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo.

Em contraste com o Brasil, a esperança de vida nesses países era bastante superior, como demonstram os indicadores de desenvolvimento mundiais organizados pelo Banco Mundial: Bélgica, (75,7 para homens e 81,9 para mulheres); Espanha (75,9 e 82,8); França (75,2 e 82,8); Portugal (72,6 e 79,6); EUA (74,3 e 79,9); Suécia (77,6 e 82,6); Alemanha (75,2 e 81,2); Finlândia (74,4 e 81,5); e Áustria (75/4 e 81,5) (Bird, 2004. Em http://www.obancomundial.org).

A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

No início do presente século, o Brasil ocupava a 89ª posição internacional quanto ao indicador expectativa de vida. Projeções populacionais realizadas pela FIBGE revelam que, se nada for feito nas próximas décadas para melhorar os indicadores de mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer, só em 2050 o Brasil atingirá o patamar dos países com melhores índices (Japão: 81,6 anos; Suécia: 80,1; Hong Kong: 79,9; Islândia: 79,8; Canadá: 79,3 etc.[20]

Em suma, era necessário fixar uma idade mínima. Entretanto, 65 anos para homens e 60 para mulheres, patamar superior ao que se encontra em países desenvolvidos, é idade excessivamente alta ante a nossa realidade social, econômica e demográfica de capitalismo tardio.

Introdução do Tempo de Contribuição

Simultaneamente ao estabelecimento da idade mínima, a EC n. 20/98 introduziu a necessidade de comprovar "tempo de contribuição", em vez de "tempo de serviço". Com as novas regras, o acesso à aposentadoria passou a estar vinculado à comprovação de 35 anos de contribuição para os homens e de 30 anos para as mulheres e exige-se, adicionalmente, idade mínima de 60 anos (mulher) e 65 anos (homem).

Com essa medida, rompeu-se com o princípio da "seguridade", em prol do "seguro" – mais uma contramarcha ante a Constituição de 1988, que, como mostrei, exigia que se comprovassem 35 anos de serviço para os homens, e 30 anos para as mulheres.[5]

---

[20] Cf. País terá em 2050 indicador do Japão atual. *Folha de S.Paulo*, 31/8/2004.

Mais uma vez, nossos contra-reformistas cosmopolitas espelham-se na "modernidade" dos países desenvolvidos para estabelecer o parâmetro de 35 e 30 anos de contribuição. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários.

Assim, tanto a idade mínima (65 e 60 anos) quanto o tempo de contribuição (35 e 30 anos) são extremamente elevados em relação aos padrões estabelecidos em países desenvolvidos, com realidades socioeconômicas incomparáveis à brasileira.

Observe-se que, em 2002, de acordo com os indicadores de desenvolvimento mundiais organizados pelo Banco Mundial, a renda *per capita* do Brasil (US$ 2.830) era extremamente baixa ante os países acima mencionados. Vejam-se alguns números, a título de ilustração: Bélgica, US$ 22.940; Espanha, US$ 14.580; França, US$ 22.540; Portugal, US$ 10.720; EUA, US$ 35.400; Suécia, US$ 25.970; Alemanha, US$ 22.740; Finlândia, US$ 23.890; e Áustria, US$ 23.870 (Banco Mundial 2004. Em http://www.obancomundial.org).

No início do presente século, o Brasil possuía a quarta pior concentração de renda do mundo (Índice Gini), ficando atrás de países como Honduras, El Salvador, Guatemala e inúmeros países africanos (Zâmbia, Nigéria, Gâmbia, Zimbabue, Guiné-Bissau etc.), informa o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2002, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (Pnud, 2002).

A introdução da regra de comprovação de 35 anos de contribuição limitará expressivamente o acesso. Essa restrição, fruto da especificidade da nossa situação de capitalismo tardio, mostra-se paradoxal ante a brutal desorganização do mercado de trabalho ocorrida nos anos 90. Já mencionei que uma das manifestações do desastre do neoliberalismo no mercado de trabalho é o fato de que hoje, de cada dez trabalhadores do setor privado urbano, seis estão no mercado informal. Além disso 20% da PEA encontram-se desempregados. Ante essa devastadora realidade, quantos conseguirão comprovar 35 anos de contribuição?

O ministro da Previdência e Assistência Social de FHC, Waldeck Ornélas, um dos artífices do desastre da previdência social responde de forma, ao mesmo tempo, sombria e cínica:

> "Apesar disso tudo (êxito da reforma), é preciso reconhecer que a previdência social não vem cumprindo, em toda a plenitude, o seu papel social. É que (...) a previdência social protege apenas 43% dos trabalhadores brasileiros! ***Por isso, de cada dez pessoas que trabalham no Brasil, seis não vão se aposentar nunca, por não terem vínculo com o INSS***. São, no presente, 38 milhões de brasileiros que se encontram nessa situação. São desassistidos da Previdência. Refiro-me, principalmente, aos contratados sem carteira assinada, aos que trabalham por conta própria, aos trabalhadores domésticos, aos que vivem no campo" (Ornélas, 2000:1) (grifo meu).

Essa mesma perspectiva, também já se reconheceu, num recente documento do Ministério da Previdência Social:

"Estima-se que existem em 2001 cerca de 40,7 milhões de pessoas sem vínculo empregatício com a previdência social. Embora a Previdência Rural cubra uma parcela dessa população, trata-se de enorme passivo social e que exige, portanto uma política de inclusão social e expansão da cobertura previdenciária" (MPAS, 2004:21).

Está aí plantada uma das mais preocupantes 'bombas de efeito retardado', de ampliação da pobreza e da desigualdade social em nosso país, fruto desta extraordinária aventura de irresponsabilidade social dos nossos reformistas ortodoxos. No futuro, haja programas tipo Bolsa-Asilo para dar conta desse espectro da barbárie semeado pela social democracia brasileira.

Eliminação da Aposentadoria Proporcional

A terceira peça importante da reforma da previdência promovida pela EC n. 20/98 foi a eliminação da aposentadoria proporcional como regra permanente. Entretanto, foram criadas "regras de transição" para os trabalhadores que já acumulavam 35 ou 30 anos de contribuição, mas ainda não tinham idade mínima de 60 ou 55 anos (EC n. 20/98, regulamentada pela Lei n. 9.876/99).

Dentre as medidas introduzidas, destaca-se, em primeiro lugar, as mudanças na forma de cálculo da aposentadoria. A Constituição de 1988 estabeleceu que o valor do benefício seria calculado com base na média aritmética simples dos últimos 36 salários-de-contribuição mensais corrigidos pela inflação. Segundo a visão oficial do governo FHC, esta regra "permitia conluio entre trabalhadores e empregadores para registro a menor do salário até a antevéspera da aposentadoria com redução da contribuição de ambos à previdência social" (MPAS, 2002:24).

Para impedir tal "conluio", a EC n. 20/98, retirou do texto constitucional referência a essa regra, *ampliando o período utilizado para o cálculo do valor dos benefícios* para "estreitar a relação entre contribuições e benefícios". As mudanças consistiram na ampliação "gradual" do período de base de cálculo do valor dos benefícios que passou a corresponder aos 80% maiores salários de contribuição dos segurados, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria. Gradualmente, o período de referência "vai se estendendo até abarcar toda a vida laboral dos segurados" (MPAS, 2002:25).

Trata-se de outra regra que contradiz a experiência internacional de países do mundo desenvolvido, que definem, *claramente, um determinado período de tempo (5 a 10 anos) antes da aposentadoria*. Essa regra possibilita que o valor do benefício seja calculado com base em salários mais elevados, quando o trabalhador atinge postos mais elevados no final da carreira. Com isso os aposentados podem manter, na inatividade, um padrão de vida mais próximo do que tinha quando em atividade. No Brasil, ao contrário, a consideração da totalidade da vida laboral, obviamente resultará numa média que achatará o valor do benefício na inatividade.

Em segundo lugar, outra "regra de transição", foi a introdução do chamado "Fator Previdenciário" (Lei n. 9.876/99), que leva em consideração "critérios atuariais como o tempo de contribuição, alíquota e expectativa de sobrevida".

Trata-se de outro mecanismo que penaliza o trabalhador que já contribuiu ao longo de 35 ou 30 anos, mas não atingiu ainda a idade mínima exigida, de 60 ou 55 anos. A partir de 53 anos (homem) e 48 anos (mulher), caso queira se aposentar, o valor do benefício passou a sofrer perdas proporcionais e progressivas em relação ao número de anos que faltam para atingir a idade mínima de 65 ou 60 anos. De acordo com os protagonistas da reforma, a aplicação do Fator Previdenciário "deverá trazer incentivos à postergação das aposentadorias, já que os ganhos marginais por ano de trabalho são decrescentes". Mais especificamente:

"O aumento da idade da aposentadoria significa por um lado a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois posterga a concessão do benefício e, também, o longo prazo, pois serão pagos por um período de tempo menor" (MPAS, 2002:25).

Portanto, em última instância, o Fator Previdenciário, ao desencorajar a aposentadoria proporcional, passou a ter impacto financeiro imediato sobre as receitas (o trabalhador contribui por mais tempo) e sobre as despesas (o trabalhador recebe benefícios por menos tempo) do RGPS.

A engenhosidade dos nossos contra-reformistas vai além, na medida em que a variável "expectativa de vida" utilizada na fórmula de cálculo do Fator Previdenciário *"é modificada anualmente, a partir da publicação periódica de tábuas de vida para a população brasileira elaboradas pelo IBGE"*. Com esse procedimento "foi endogenado na fórmula de cálculo um mecanismo de ajuste parcial do sistema à dinâmica demográfica". Segundo auto-avaliação dos nossos criativos contra-reformistas, a utilização da expectativa de vida no cálculo do benefício "é uma experiência inovadora em termos de reforma no mundo" (MPAS, 2002:24).

Desvinculação do Benefício da Previdência ao Salário Mínimo

Outra medida introduzida pela social-democracia tupiniquim foi a desvinculação entre o reajuste do benefício da previdência social e o salário mínimo, exceto (ainda) no caso do piso. Como mostrei anteriormente, esta vinculação foi um dos maiores avanços da Constituição de 1988; e visava a garantir a "irredutibilidade do valor do benefício". Na ditadura, os benefícios da previdência eram sistematicamente corrigidos abaixo da inflação, acarretando perda de valor real, achatamento e redução do valor entre o início da aposentadoria e os anos de sobrevida do aposentado e pensionista.

Também destaquei que, dois meses após a promulgação da Constituição de 1988, o governo Sarney editou a primeira de uma série de medidas provisórias visando à desvinculação. O mesmo ocorreu no governo Collor, em diversas oportunidades rechaçadas pelo Congresso Nacional, até a capitulação, que veio com a edição da Lei n. 8.213 de 24/7/1991, cujo art. 41 determinou que os valores dos benefícios em manutenção passariam a ser reajustados com base no INPC.

Analisando esse ponto, Oliveira (2002) mostra que, posteriormente, a vinculação ao salário mínimo foi restabelecida na Gestão Itamar Franco (1993-1994) e do ministro do Trabalho Valter Barelli. A Lei n. 8.542, de 23/12/1992 restabeleceu o Índice de

Reajuste do Salário Mínimo (IRSM) que substituiu o INPC para o reajuste dos valores das aposentadorias e pensões.

Mais à frente, a Lei n. 8.880/94 (que introduz o Plano Real) e a Lei n. 9.032/95, restabeleceram a fórmula de Collor, retomando o INPC como base de reajuste da previdência social. Em seguida, a Medida Provisória n. 1.415/96, que dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e os benefícios da Previdência, determinou que o indexador do reajuste das aposentadorias e pensões pagas pela Previdência passasse a ser o IGP-DI (Fundação Getúlio Vargas), em substituição ao INPC (IBGE). A adoção do novo indexador causou polêmica, pois este tinha menor variação relativa: nos doze meses encerrados em março de 1996, o IGP-DI havia acumulado alta de 13,04%, enquanto o INPC acumulou alta de 20,05%. Além disso, essa MP determinou que o pagamento dos benefícios previdenciários fosse desvinculado da data de reajuste do salário mínimo. A partir de 1997, os benefícios mantidos pela Previdência passaram a ser reajustados no mês de junho de cada ano, de acordo com o IGP-DI da Fundação Getulio Vargas.

Em 1997, foram introduzidas novas alterações que afetam diretamente o salário mínimo e indiretamente a previdência social. Em 29/4/1997, por meio da Medida Provisória n. 1.572, o governo definiu o reajuste do salário mínimo nacional, que passou a ser de R$ 120,00, *valor estabelecido sem qualquer critério de indexação a índices inflacionários.* Esse fato tinha implicações sobre o piso dos benefícios da previdência social, fixados pelo Constituição de 1988 em hum salário mínimo. Posteriormente, a Medida Provisória n. 1.906/97 acabou com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. Seu valor passou a ser definido pelo Poder Executivo, sob a apreciação do Congresso. Um mês depois, por meio da reedição dessa medida, foi fixado em 7,76% o índice de correção dos benefícios da previdência social e definiu-se uma tabela de reajustes de benefícios desvinculada de critérios de reposição salarial ou do custo de vida.[21]

Além das óbvias implicações sobre as aposentadorias e pensões, essa medida teve impacto sobre as negociações coletivas, pois o salário mínimo sempre serviu como referência para os salários de base e até mesmo para a definição dos pisos salariais de algumas categorias profissionais (Oliveira, 2002).

Estabelecimento de Teto Nominal

Adicionalmente e de forma imbricada, o governo estabeleceu o *teto nominal* para os benefícios da previdência, substituindo o teto vigente de dez salários mínimos. O teto nominal do valor dos benefícios *também foi desvinculado do salário mínimo e não foram estabelecidas regras em relação ao índice de preços para o reajuste ou qualquer periodicidade.*

A passagem do critério anterior para um valor nominal tem acarretado progressiva redução real do valor do teto dos benefícios. O mesmo tem-se observado

[21] Essa alteração ocorreu com a Medida Provisória n. 1.572-1, de 28/5/1997 e foi reiterada nas Medidas Provisórias n. 1.572-6, de 23/10/1997; 1.572-7, de 20/11/1997; e 1.609-8, de 11/12/1997.

com relação aos valores dos benefícios. Com isso, em 2002, cerca de 2/3 dos benefícios estavam achatados e próximos à faixa de um salário mínimo, retrocedendo a uma situação que, na ditadura, já havia sido denunciada pelas forças progressistas e que foi corrigida pela Constituição de 1988. Todos estes dispositivos legais, adotados de forma pulverizada entre 1994 e 1998, foram incorporados pela EC n. 20/98.

Resultados Financeiros da Contra-Reforma

O admirável talento dos contra-reformistas refletiu-se imediatamente nas contas da previdência. Diversos indicadores apontam o 'sucesso' da reforma, considerados os objetivos para os quais foi feita (consultar MPAS, 2002:24-29). Com o Fator Previdenciário, por exemplo, a concessão da aposentadoria por tempo de serviço caiu, de um patamar mensal médio de 34 mil (1995-1997), para menos de 10 mil. Nos benefícios concedidos entre 1998 e 2002, a idade média subiu, de 48,9, para 54,2 anos.

Além disso, com a contra-reforma, a 'tendência explosiva' do 'déficit' foi 'revertida'. Segundo projeções oficiais, após as medidas implementadas, o déficit do RGPS dever-se-á estabilizar, nos próximos 20 anos, entre 1,5% e 1,6% do PIB. Caso não houvesse avanços nessa área, o déficit chegaria a 3,5% do PIB no mesmo período", informavam os dirigentes do governo FHC, com a sensação de alívio que dá ter feito a lição-de-casa (MPAS 2002:29).

Nesses termos, portanto, a regressão da seguridade social no Brasil e a destruição do maior programa de proteção social e de garantia de renda de toda a nossa história implicará que, daqui a 20 anos, teremos 'economizado' 2% do PIB. Que resultado pífio para uma destruição tão avassaladora!

Poder-se-ia argumentar que 2% do PIB (em 2020) representará menos do que a metade do superávit primário imposto ao Brasil para saldar uma parcela dos juros pagos ao capital financeiro nacional e internacional. Observe-se que, entre 1993 e 2002, a carga tributária em percentagem do PIB passou de cerca de 25% para cerca de 34%, aproximando-se da média dos países da União Européia (42%). A maior parte dessa brutal elevação foi direcionada para pagamento de encargos da dívida pública para manter "sob controle" a trajetória do endividamento. Note-se que entre 1995 e 2002, no Brasil, a participação percentual dos juros no PIB passou de 7,4% para 14,3% e a participação dos juros na arrecadação de tributos elevou-se de 26,0% para 40,0% (Matijascic e Ribeiro, 2003:45). Trata-se de argumento óbvio para demonstrar que a previdência social não é a causa principal do desajuste das contas públicas, como querem alguns. Entretanto, fatos cristalinos como este são convenientemente varridos para baixo do tapete.

Deixando de lado essa evidência irretorquível, é importante, mais uma vez, argumentar que, rigorosamente, o alegado 'déficit' (3,5% do PIB em 2020) da previdência não pode ser considerado déficit, em sentido técnico rigoroso, à luz da experiência nacional e internacional. A experiência internacional revela que o paradigma clássico do financiamento da seguridade é a contribuição tripartite (Estado,

empregador e trabalhador) e que, via de regra, as transferências do Estado são elevadas e superiores a 20%.

Seguindo o padrão internacional, desde 1934 o financiamento da previdência social no Brasil é tripartite (Empregadores, Trabalhadores e Estado). Esse modelo clássico, seguido por inúmeros países, foi mantido pela Lei Orgânica da Previdência Social (1961), pela ditadura militar (1964-1985) e reafirmado pela Constituição de 1988. Portanto, quando o Tesouro Nacional aporta recursos fiscais para o Regime Geral de Previdência Social (INSS), não se trata de 'déficit' mas, sim, de cumprir a parcela de responsabilidade que cabe ao Estado, prevista na Constituição da República.

Contrariando os que advogavam a tese de que o Brasil seria "ingovernável", caso os progressos instituídos pela Constituição de 1988 fossem consagrados, até 1997 as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores foram suficientes para financiar a previdência, gerando saldos financeiros positivos. Nesse contexto – como se viu acontecer durante a ditadura –, a União eximiu-se de cumprir sua responsabilidade no sistema tripartite, não aportando recursos fiscais. Assim, só a partir de 1997 é que as contas do INSS começaram a apresentar saldos negativos. Em 1998, a arrecadação líquida do FPAS atingiu R$ 46,7 bilhões, enquanto o pagamento de benefícios totalizou R$ 53,5 bilhões, gerando um saldo negativo de R$ 6,7 bilhões, cobertos pelo Tesouro.

A partir de então, sempre que foram necessários os aportes dessa natureza – *e que são responsabilidade constitucional da União* – imediatamente, as manchetes dos jornais passaram a registrar, em tintas negras, que o 'déficit' da previdência 'ameaçava' a estabilidade e corroía os 'sólidos fundamentos da economia'.

Os que, mesmo assim, voltaram a difundir essa flagrante falsificação da verdade, 'esquecem-se' de que a Constituição de 1988 também instituiu o Orçamento da Seguridade Social, cujas fontes de financiamento são mais que suficientes para suportar os valores necessários (ditos 'déficits', mas que não são déficits) e os custos de dar proteção aos cidadãos, no processo de envelhecimento da população, nos próximos anos (Dain, 2001).

Além disso, o Brasil contrasta fortemente com a experiência internacional quanto ao patamar de gastos com seguridade. Em 1997, a média dos países da OCDE situava-se em torno de 25% do PIB, contra 14,3% no Brasil (1999) (Matijascic e Ribeiro, 2003:44).

Outro aspecto olimpicamente desconsiderado pelos porta-vozes do contra-reformismo neoliberal é que, dentre os principais condicionantes estruturais dos desequilíbrios financeiros da previdência, estão a estagnação econômica e a desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao modelo de estabilização econômica adotado, como já disse. Baixa atividade econômica, desemprego, aumento do trabalho informal, flexibilização do mercado de trabalho, todos esses processos engendrados como estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, de corte liberalizante, reduziram a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do

mercado formal. Basta isso, para que se conheçam as verdadeiras causas do dito 'déficit'.

Em suma, a opção neoliberal rasgou a Constituição da República, enterrou a Seguridade Social e o Orçamento da Seguridade Social, esterilizando suas fontes de recursos na "gestão" da dívida pública. A lição de casa foi feita de forma exemplar, sob o aplauso dos financistas, ampliando o ajuste fiscal e as possibilidades de seguir avante no pagamento de juros aos rentistas, dando seqüência ao mais extraordinário programa de transferência de renda para os endinheirados de que se tem notícia da história do Brasil.

5.2 – REFORMA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO (RPSP)

O segundo foco da contra-reforma do sistema previdenciário abrange o servidor público civil.[22] A reforma do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) também foi consolidada pela Emenda Constitucional n. 20/98 e complementada por uma série de atos adicionais, com destaque para a Lei Geral da Previdência Pública (Lei n. 9.717 de 27/11/1998, resultado da conversão da Medida Provisória n. 1.723 de 29/10/1996); a Portaria n. 4.882 de dezembro de 1998; e a Reforma Administrativa (Emenda Constitucional n. 19/98).

No encaminhamento dessa contra-reforma, uma das estratégias utilizadas pelo governo para sensibilizar a opinião pública foi mostrar os contrastes entre o RGPS e o RPPS. Nesse estratagema, o trabalhador do "setor público" era apresentado como "privilegiado" ante o trabalhador do "setor privado" (INSS). Essa postura contribuiu para deformar o debate e dificultar a compreensão do problema. Entretanto, teve funcionalidade para os objetivos pragmáticos a que visava a reforma.

A exemplo do que ocorreu no caso do RGPS, o *marketing* do governo transmitiu para a opinião pública a imagem do servidor público como uma 'elite', uma classe de 'marajás', que ameaçava o Plano Real. A propaganda oficial ressaltava que o Estado brasileiro gastava anualmente (1997) cerca de R$ 19 bilhões com uma minoria de 900 mil inativos e pensionistas do "setor público", de um lado; e mais de R$ 47 bilhões destinados a 18 milhões de pensionistas e aposentados do "setor privado" (INSS), de outro.[23]

O *marketing* oficial difundia o contraste entre o 'alto' valor dos salários dos funcionários do "setor público" – via de regra, apresentando casos extremos, de salários superiores ao do Presidente da República – e os baixos salários dos trabalhadores do "setor privado".

---

[22] Importante ressaltar que as Forças Armadas não foram atingidas no PRRS. Na própria Mensagem Presidencial 306/95 que dá início ao processo de reforma, as Forças Armadas foram contempladas com o direito a regime próprio diverso daquele do funcionalismo civil ou do INSS.

[23] É ilustrativo o "Relatório do Deputado Arnaldo Madeira" perante a Comissão Especial Destinada a Apreciar a Proposta de Emenda à Constituição n. 33-H, de 1995 (Reforma da Previdência), citado por Albuquerque & Amaro (1999).

Da mesma forma, contrastava-se o alto valor das aposentadorias e pensões dos funcionários públicos, mas invariavelmente apresentando exemplos de 'marajás' e categorias de maior salário, com o fato de que cerca de 2/3 dos benefícios do "setor privado" situavam-se em patamar próximo de um salário mínimo.

Estudos realizados por Matijascic e Ribeiro (2003:26) demonstram a falácia deste argumento. Em 2001, 73% dos servidores públicos federais homens e 84% das servidoras públicas federais mulheres recebiam salários mensais de até R$ 1.500,00. Essas proporções eram ainda maiores para os servidores dos governos estaduais (80% e 90,0%) e dos governos municipais (92% e 92%). Os casos extremos (funcionários que recebiam salários acima de R$ 11 mil) representavam apenas 2,5% (homens) e 1,6% (mulheres) do total de servidores do governo federal; 1,4% e 0,4% (governos estaduais); e 0,4% e 0,8% (governos municipais).

Comparando os servidores públicos com os trabalhadores da iniciativa privada (contribuintes do RGPS/INSS) por faixa de renda, os autores constataram que, em termos de rendimento, as proporções eram semelhantes, não se justificando, portanto, imputar algum 'privilégio' ao funcionário público. Além disso, ressaltam que o servidor público acumulava uma série de desvantagens quanto à remuneração e aos direitos ante o funcionário da iniciativa privada (FGTS; indenização por demissão imotivada; seguro-desemprego; aviso prévio etc.).

Além disso, o RPSP é, evidentemente, um regime com particularidades, e jamais pode ser comparado ao RGPS. Nesse sentido, é preciso considerar a experiência de diversos países que instituíram mecanismos especiais de seguridade para seus servidores, visando a atrair profissionais capacitados e a formar um aparelho burocrático profissional, eficiente e estável. Dada a singularidade do exercício da função pública, esse regime concede garantias e benefícios diferenciados em relação aos trabalhadores do setor privado.

A experiência internacional revela a consciência acerca da importância de haver um quadro de servidores permanentes e estáveis no exercício das funções próprias de Estado. Nesse sentido, a maioria dos países capitalistas centrais atribui ao servidor público um *status* especial e diferenciado, inclusive no que diz respeito aos seus sistemas próprios de aposentadoria, considerados como uma extensão da remuneração dos servidores quando na ativa e um prolongamento de sua relação com o Estado, que se estende por toda a vida. A conseqüência dessa visão predominante na maioria dos países foi a instituição de sistemas próprios de aposentadorias para os servidores públicos.

Matijascic e Ribeiro (2003:34) sublinham que, ainda hoje, mesmo instituições internacionais como a OCDE e o Bird, defendem a importância fundamental de que haja um corpo de servidores públicos altamente qualificados para o desempenho adequado de suas funções tão específicas, implicando a existência de condições (trabalho, remunerações e sistema de aposentadorias) diferenciados e especiais próprios da carreira pública. No tocante à questão do sistema especial de aposentadoria, por exemplo, dizem os autores, citando a OCDE:

"O setor público constitui mais do que um caso a parte, e pode mesmo dizer que ele necessita de um sistema de aposentadorias complementar especial. As regras que regem a função pública diferem em tudo daquelas que regem as relações entre empregadores e empregados do setor privado. (...) A situação dos funcionários é diferente de outros empregados, na medida em que eles exercem a autoridade pública com os sacrifícios e obrigações e lealdade que caracterizam essas funções" (OCDE, 1997, apud Matijascic e Ribeiro, 2003:34).

Com base nos dados do Banco Mundial, os autores ressaltam que a adoção de sistemas separados de aposentadoria para os servidores públicos e trabalhadores privados prevalece, em larga escala, no cenário mundial. Estudo realizado em 99 países revela que 70 possuem sistemas totalmente separados; 6 possuem apenas regimes de aposentadorias para servidores públicos; e 23 apresentam sistemas de aposentadoria equivalentes no regime geral para os trabalhadores do setor privado e setor público. Portanto, ao contrário do que tem sido difundido pelos reformistas liberais pragmáticos, o Brasil não era exceção, por manter regras diferenciadas para os seus servidores.

Além disso, o país acumulava longa experiência nesse campo, seguindo esse padrão internacional desde o início dos anos 30. A Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) do servidor público, criada em 1931, previa a aposentadoria aos 50 anos de idade e 30 anos de serviços. A defesa da carreira do servidor público e a preservação do vencimento integral percebido na ativa por ocasião da aposentadoria era um direito assegurado desde a Constituição de 1934. Essas regras foram mantidas no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores de Estado (Ipase) (1938) e regulamentadas pelo Estatuto do Servidor (Lei n. 1.711/53) e pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lops, 1960). Na ditadura militar (1964-1985), o Ipase foi extinto, mas os direitos do servidor público foram assegurados. Com a Constituição de 1988, o princípio da carreira diferenciada do servidor público foi ampliado em diversos aspectos, com destaque para a instituição da estabilidade, inspirada na experiência de diversos países.

Em suma, o Brasil não se diferenciava da experiência internacional e tinha longa tradição no tratamento específico ao servidor público, considerando as singularidades das funções e da carreira e a importância de construir-se e manter-se um quadro estável, qualificado e remunerado, para garantir o bom exercício e a salvaguarda dos interesses do Estado.

Outro argumento apresentado pelos liberais para justificar a contra-reforma do regime previdenciário dos servidores públicos era a inviabilidade financeira, em função dos "déficits insustentáveis", que desorganizavam as finanças públicas e comprometiam o ajuste fiscal. Nesse sentido, é preciso ressaltar que o financiamento do regime de previdência do setor público brasileiro também não se diferenciava da experiência internacional. Na maioria dos países, o financiamento do sistema público era partilhado entre o Estado e o servidor. Nesse paradigma clássico, a participação do Estado no financiamento (na qualidade de empregador), além de usual e necessária, não está jamais definida – nem pode ser entendida – como "déficit".

Além desse ponto central, na maioria dos países o regime de "repartição simples" prevalece ante o regime de "capitalização". O mesmo ocorre com o regime de "benefício definido" (o governo banca os riscos, se faltarem recursos) ante o "regime de contribuição definida".

Da mesma forma, no Brasil, e em grande parte dos países (Alemanha, Itália, Portugal, dentre outros), a base de cálculo do benefício tinha correspondência com os últimos salários do funcionário na ativa; outros países adotam a média dos últimos três anos (EUA) ou dos últimos cinco anos (Suécia, Bélgica e outros) e um número reduzido adota médias superiores a dez anos (Matijascic e Ribeiro, 2003:36).

No Brasil, no âmbito federal, a legislação em vigor nas últimas décadas estabeleceu que, a despeito da contribuição dos servidores, seu custeio era de responsabilidade do Tesouro Nacional, mediante os chamados Encargos Previdenciários da União (EPU). O conceito de déficit expressa a existência de dispêndio sem a correspondente fonte financeira. Portanto, a rigor, não se pode considerar que fosse 'déficit' a seguridade do funcionário público – uma rubrica orçamentária que existe desde 1934.

Ocorre que, nos últimos anos, o desequilíbrio entre receita e despesa cresceu de forma considerável, em função de diversos fatores. O principal foi o temor, plenamente justificado, de que as reformas liberalizantes em gestação imporiam perdas e riscos aos direitos adquiridos. Diante disso, houve uma avalanche de requisição de aposentadoria por muitos servidores que já cumpriam os requisitos exigidos pela legislação vigente antes da reforma. Observe-se que, no curto período entre 1991 e 1998, fase de gestação da reforma, o número de servidores inativos e pensionistas do governo federal quase duplicou, passando de 542 mil para 907 mil.

Em contrapartida, o número de ativos decresceu de 1,02 milhão, para 925 mil. Chegou-se, em 2000, a uma relação de 1:1, entre ativos e inativos, "relação essa que não tem precedente na história da humanidade" – como 'ensinavam' em 2002 os dirigentes do MPAS (2002:18), que, nesse caso, parecem ter chegado de uma longa estadia no planeta Marte.

Em decorrência desta corrida em massa para resguardar direitos, a relação entre contribuintes e beneficiários foi estreitada e o desequilíbrio financeiro do regime foi acentuado. Entre 1987 e 1997, a despesa com o pessoal ativo duplicou, enquanto o gasto com inativos quadruplicou. Em 1998, as despesas com inativos totalizaram R$ 20,9 bilhões. Deste montante, cerca de R$ 2,6 bilhões foram financiados pela contribuição dos servidores.

Para os contra-reformistas, a principal causa do desequilíbrio financeiro do RPPS foi a instituição do Regime Jurídico Único (RJU) pela Constituição de 1988. A unificação do regime jurídico de trabalho (União, estados, Distrito Federal e municípios) permitiu a transferência dos servidores contratados pela CLT para o regime estatutário. No plano federal, esse dispositivo constitucional foi regulamentado pelo governo Collor, pela Lei n. 8.112 de 11/12/1990.

Um fato 'esquecido' é que os 'novos' servidores dos entes federados *já haviam contribuído durante anos a fio para o INSS* e, com a passagem para o regime estatutário, passaram a contribuir para o RPPS.[24] Portanto, deveria ter havido um ajuste de contas entre o INSS e o Tesouro Nacional.

Outro fato sempre 'esquecido' por essa corrente é que a passagem dos servidores para o regime estatutário *provocou um alívio imediato nas contas públicas dos entes federados,* na medida em que eles, repentinamente, se desobrigavam de ter de recolher cerca de 25% da folha de salários para pagar os encargos sociais (FGTS, INSS, Salário-Educação, Sistema "S", Incra etc.). Assim, caberia ao Tesouro Nacional a contrapartida financeira, obtida com a folga que surgiu pela desobrigação dos encargos sociais sobre a folha de salário.

Portanto, se por um lado, a passagem dos servidores para o regime estatutário provocaria um alívio imediato sobre as contas públicas, por outro, ela acarretaria, no médio prazo, uma sobrecarga nas despesas do regime de previdência do setor público.

Embora o problema fosse previsível, as autoridades governamentais *jamais buscaram, para enfrentá-lo, quaisquer opções que não penalizassem, exclusivamente, o servidor público.* Dentre as alternativas para financiar esses dispêndios, destaca-se a proposta, que chegou a ser aventada, de criar-se um *fundo integralizado por recursos que adviriam das privatizações.* Essa possibilidade foi descartada, em favor de esses mesmos recursos serem esterilizados na gestão da dívida pública.

É verdade que, ao longo dos anos da ditadura, mas também na transição para a democracia, foram introduzidos determinados privilégios, que distorceram o sistema de previdência do servidor. Por mais necessário que fosse revisar e corrigir essas mazelas, nenhuma revisão ou correção implicaria desmontar completamente os regimes. Como mencionei anteriormente, a revisão das "aposentadorias especiais" fazia parte da agenda reformista dos anos 80, mas não houve consenso para enfrentar essa questão. Da mesma forma, os contra-reformistas dos anos 90 têm razão quando apontam que os constituintes adotaram "critérios extremamente generosos para a concessão da aposentadoria do setor público".[25]

---

[24] No plano federal, a partir de 1992, os servidores passaram a contribuir com 11% sobre o salário para o sistema previdenciário.

[25] Esse ponto aparece na seguinte passagem do documento do MPAS (2002:16): "Além da incorporação dos empregados públicos, o legislador constituinte permitiu a inclusão nos regimes próprios de previdência social dos servidores contratados por prazo determinado, dos ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança dos agentes políticos detentores de mandatos eletivos, mesmo sem vínculo efetivo com a administração, bem como dos servidores estabilizados por força do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCP) da Constituição Federal, isto é, daqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até 5/10/1983, sem a prévia aprovação em concursos públicos de provas ou de provas e títulos. A incorporação de todo esse contingente aos regimes próprios da previdência social assegurando proventos de aposentadoria à última remuneração em atividade , acrescida da promoção de um nível hierárquico e a garantia dos reajustes aplicáveis aos vencimentos dos ativos, representou encargos extremamente elevados, sobretudo para os estados e municípios."

Outras causas do desequilíbrio financeiro, na visão dos reformistas liberais, eram a aposentadoria por tempo de serviço e a inexistência de idade mínima e de teto (o valor da aposentadoria correspondia ao salário integral da ativa).

O eixo central da contra-reforma – viabilizada, sobretudo, pela EC n. 20/98 e pela Lei Geral de Previdência do Setor Público (Lei n. 9.717/98) – era a instituição de critérios ancorados em bases atuariais e financeiras equilibradas, procurando homogeneizar o tratamento conferido aos servidores públicos (PPSP) e aos trabalhadores da iniciativa privada (RGPS).

Em linhas gerais, procurou-se seguir uma padronização entre o RPPS e o RGPS. Nesse sentido, também no RPPS foram estabelecidas regras gerais fundamentadas no caráter contributivo e na busca do equilíbrio financeiro e atuarial. De acordo com documento oficial, "a estratégia foi retardar o fluxo de novas aposentadorias, exigindo idades mínimas, tempo mínimo de serviço público, e no cargo em que se der a aposentadoria" (MPAS, 2002:34). Nesse sentido, a contra-reforma no âmbito do setor público alterou "parâmetros considerados críticos" que contribuíram para o desequilíbrio financeiro do sistema e para "a formação de crescentes déficits". Em síntese, buscava-se romper com um modelo de previdência social que funcionava como "mera extensão da política de pessoal, para um modelo contributivo, baseado no equilíbrio financeiro e atuarial", suplementado com a regulamentação de um Regime de Previdência Complementar (MPAS, 2002:36).

Em termos sucintos, os principais pontos do RPPS aprovados foram:

— a extinção do Regime Jurídico Único (RJU);

— o estabelecimento cumulativo de limite de idade, prazo de carência e "tempo de contribuição" (em substituição ao tempo de serviço);

— as restrições à acumulação de remunerações e aposentadorias especiais;

— a instituição da contribuição de servidores inativos e pensionistas; e

— a instituição do Teto do Valor de Benefício e da previdência privada complementar.

A seguir, passo a detalhar esses pontos.

Extinção do Regime Jurídico Único

Uma primeira medida promovida pela Reforma Administrativa (Emenda Constitucional n. 19/98) foi revogar a obrigatoriedade de os poderes públicos e entes federados adotarem o Regime Jurídico Único. Com isso, foi possível voltar a contratar servidores públicos em regime de CLT, sujeitos às regras do RGPS.

Limite de Idade, Prazo de Carência e Tempo de Contribuição

Seguindo o modelo do RGPS, foram instituídos limites de idade e de carência para a concessão da aposentadoria, combinados com a liquidação da aposentadoria

por tempo de serviço, substituída pelo tempo de contribuição. É importante ressaltar que, com a reforma, o RPPS passou a contemplar, unicamente, os "servidores titulares de cargo efetivo", excluindo os demais (servidores não efetivos, temporários, contratados pela CLT etc.).

A "regra permanente", válida para quem ingressar no serviço público a partir de dezembro de 1998, estabelece idade mínima de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher).

Para o servidor obter a aposentadoria com proventos integrais, deverá cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; b) tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público; c) idade mínima de 65 anos (homem) e 60 anos (mulher); d) tempo de contribuição mínimo de 35 anos (homem) e 30 anos (mulher).

Como mencionei no caso do RGPS, também no caso do RPPS as condições de acesso parecem demasiadamente restritivas ante a experiência internacional. O tempo de contribuição (35 e 30 anos) e a idade mínima (65 e 60) foram fixados em patamares adotados em países desenvolvidos (Suécia, Finlândia, EUA, Alemanha, França e outros), com realidades demográficas e socioeconômicas radicalmente distintas. Como já mencionei, a renda *per capita* desses países, por exemplo, é de sete a doze vezes superior à brasileira.

Para os servidores que ingressaram no serviço público antes de dezembro de 1998, foram estabelecidas "regras de transição", com destaque para: a) tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; b) idade mínima de 53 anos (homem) e 48 anos (mulher); c) tempo de contribuição de 30 anos (homem) e 25 anos (mulher); d) acréscimo de período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data da publicação da EC n. 20/98, faltava para atingir 30 e 25 de contribuição. Nesses casos, o valor da aposentadoria passou a corresponder a 70% do valor integral e, para cada ano adicional de contribuição, são acrescidos cinco pontos percentuais.

Restrições à Acumulação de Remunerações e Aposentadorias Especiais

A nova regra do cálculo do valor da aposentadoria considera apenas a remuneração do servidor no cargo em que se der a aposentadoria, vedando o acréscimo de vantagens transitórias em funções de confiança e cargos em comissão. Outra mudança importante é a extinção de algumas aposentadorias especiais, entre as quais a de professor universitário e a dos magistrados.

Contribuição de Servidores Inativos e Pensionistas

Outra medida polêmica foi a instituição da contribuição para o servidor aposentado ou pensionista. Essa medida foi justificada como sendo fonte de financiamento para a cobertura do "déficit". A Medida Provisória n. 1.415 de 30/4/1996, estabeleceu, para os servidores inativos da União, alíquotas de contribuição iguais às vigentes na ativa.

Observe-se que essa foi a terceira tentativa de instituir a contribuição dos inativos, todas rejeitadas pelo Congresso Nacional. Essas tentativas geraram uma série

de ações na Justiça contra o governo federal, argumentando-se, justamente, que se tratava de diretos adquiridos. Em todos essas tentativas, as ações foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal que decretou sua ilegalidade.

É importante rememorar que a contribuição dos inativos foi também utilizada pela ditadura militar para enfrentar a crise da previdência social no início dos anos 80. Como mencionei, no final de 1981, o então presidente João Figueiredo baixou o Decreto-lei n. 1.910, obrigando os aposentados e pensionistas a voltarem a contribuir para a previdenciária social. Esse decreto fez parte do chamado "pacote da Previdência", um conjunto de medidas utilizadas pelo regime militar para enfrentar a crise financeira da previdência, provocada pela política econômica recessiva do início dos anos 80 (Braga e Silva, 1981).

Essa medida foi considerada, unanimemente, como inaceitável pelos progressistas à época. Paradoxalmente, muitos deles passaram a empunhar essa bandeira nos anos 90. De qualquer forma, a supressão dessa contribuição era um compromisso pétreo da agenda reformista progressista democrática. E, em maio de 1986, o presidente da República encaminhou Mensagem ao Congresso, abolindo essa contribuição. Ao fazê-lo, o então ministro da Previdência e da Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, ressaltou que se tratava de uma distorção "tão patente, que ofende a consciência ética do administrador público".[26]

Teto Nominal do Valor de Benefício e Previdência Privada Complementar

Esse novo dispositivo prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus servidores, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas de acordo com as regras específicas para os servidores públicos, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (fixado pela Emenda em R$ 1.200,00, nominais, sem definição de prazo e índice de correção).

Tal possibilidade abriu o caminho para o fim da aposentadoria de valor permanentemente igual à remuneração percebida pelo servidor quando em atividade, que representava a principal vantagem do regime previdenciário do servidor público. Ou seja, foi estabelecido um sistema equivalente ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto, correspondente a cerca de dez salários mínimos à época.

Em ambos os casos (RGPS e RPSP), se o trabalhador quiser se aposentar com benefícios de valor superior ao teto, terá de recorrer à Previdência Complementar, o que, no caso dos servidores alocados nas faixas de renda mais elevadas, dificilmente garantirá a percepção dos rendimentos médios auferidos quando em atividade. Assim, caso queira receber aposentadoria superior ao teto, o servidor público terá de contribuir para o Regime de Previdência Complementar, cuja regulamentação é tratada, de forma sintética, a seguir.

5.3 – REFORMA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC)

[26] Magalhães, Raphael de Almeida. A previdência está mudando. *Folha de S.Paulo*, 19/5/1986.

A terceira peça da reforma era a regulamentação do Regime de Previdência Complementar (RPC). Em 1999, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional três Projetos de Lei Complementar[27] visando à regulamentação ordinária da EC n. 20/98 no tocante ao Regime de Previdência Complementar (RPC). Dois desses Projetos de Lei Complementar foram sancionados em março de 2001 e originaram as Leis Complementares n. 108 e n. 109, que encerram uma etapa importante da regulamentação e reforma do RPC no Brasil. Em termos gerais, essas medidas regulamentaram a gestão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), entidades de direito privado, que atuam de forma "complementar" aos RGPS e RPPS.

A justificativa oficial era que a previdência complementar seria uma "opção voluntária" dos trabalhadores dos setores público e privado que pretendam auferir aposentadorias e pensões acima do teto estabelecido no RGPS e no RPPS. Outra justificativa, era que se tratava de "instrumento essencial" para a formação de poupança de longo prazo no Brasil, necessária para o financiamento dos investimentos.

No final de 2002, havia cerca de 360 entidades fechadas, englobando cerca de 2,3 milhões de participantes (entre contribuintes ativos e assistidos). O potencial de crescimento desse setor era considerado alto, na avaliação do MPAS. Segundo estimativas oficiais, havia cerca de 5,4 milhões de trabalhadores formais e informais com renda mensal superior ao valor do teto do benefício do RGPS, representando uma massa salarial de R$ 17 bilhões, sendo que desse total, R$ 8,66 bilhões referia-se à massa salarial acima do mencionado teto de benefício do INSS. Ou seja, "existem 3,7 milhões de trabalhadores brasileiros que ainda não estão cobertos pela Previdência Complementar, mas que têm rendimento suficiente para ingressarem no sistema" (MPAS, 2002).

5 – O ESTIOLAMENTO DAS POLÍTICAS URBANAS

Neste tópico, apontarei outras manifestações que alimentam o argumento central defendido neste capítulo, de que, no período em análise, houve total incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades efetivas de promoverem-se a inclusão e desenvolvimento social. Agora, pretendo argumentar que essa estratégia cumpriu papel importante no estiolamento das políticas urbanas nesta etapa, agravando um quadro bastante crítico, herdado dos governos anteriores, como mostrei nas partes anteriores desta tese. Farei a análise em três aproximações sucessivas, mostrando a especificidade desse processo, respectivamente, nos casos das políticas de habitação popular, saneamento e transporte público.

5.1 – A PRECÁRIA POLÍTICA FEDERAL DE HABITAÇÃO POPULAR

[27] Projeto de Lei Complementar n. 8/99; Projeto de Lei Complementar n. 9/99; e Projeto de Lei Complementar n. 10/99.

No período 1993-2002, assiste-se a uma série de tentativas para reorganizar a política nacional de habitação popular. Esse processo foi marcado por inúmeras contramarchas e, como veremos, as boas intenções dos planejadores esbarraram nos limites impostos pela política econômica ao gasto com habitação popular, por um lado; e nas dificuldades de acesso da população de baixa renda aos financiamentos habitacionais, por outro.

Este tópico subdivide-se em duas partes. A primeira sublinha os ensaios de reformulação da política federal de habitação popular entre 1993 e 2002. A segunda aponta para os limites econômicos interpostos àqueles ensaios.

5.1.1 – ENSAIOS DE REORGANIZAÇÃO

Nas partes anteriores desta tese, mostrei que, na transição democrática (1985-1990), foram feitas tentativas que visavam à reforma estrutural do SFH, e que acabaram olimpicamente abandonadas. A extinção do BNH (1986) esvaziou a referida estratégia reformista progressista e contribuiu para que os paradoxos da política habitacional fossem acentuados. Desde então, assiste-se à sobreposição da crise institucional à crise financeira herdada do autoritarismo. Em suma, a extinção do BNH foi o estopim de um longo período de desmontagem da capacidade de intervenção do Estado nos setores de habitação, saneamento e transporte público.

Também ressaltei que no governo Collor (1990-1992) este quadro de crise financeira e institucional foi aprofundado. O ministério da Ação Social (MAS) foi um dos principais núcleos de formulação e gestão da política social, passando a gerir uma multiplicidade de programas em diversos campos de atuação. As iniciativas desenvolvidas pelo MAS tinham em comum a fragmentação de ações e programas, a pulverização de recursos em ações pontuais e a permeabilidade à intermediação de interesses particulares (empresariais e clientelistas). Outro traço da política habitacional implementada no governo Collor, já ressaltado, era a ausência de mecanismos para acompanhamento e controle da execução física e financeira dos projetos. Como conseqüência, observa-se, em primeiro lugar, o extraordinário número de "situações-problema", que compreendiam unidades habitacionais semiconstruídas, paralisadas ou abandonadas em distintas fases do processo produtivo. Em segundo lugar, destaca-se a suspensão, por tempo indeterminado, das aplicações do FGTS decididas pelo seu Conselho Curador, em 1992, em razão do comprometimento de recursos muito acima das possibilidades financeiras do FGTS no biênio 1990-1991.

Ao receber esta herança, o governo Itamar Franco (1992-1994) procurou recompor as bases institucionais e financeiras da política federal. O financiamento de novas operações com recursos do FGTS foi suspenso entre 1993 e 1995. O Conselho Curador do FGTS estabeleceu regras mais rígidas para as novas contratações. A operação e o acompanhamento dos projetos contratados com recursos do Tesouro também foram atribuídos à CEF, que passou a controlar a liberação parcelada dos recursos após a comprovação da aplicação.

Uma das inovações introduzidas nesta fase foi a instituição do Programa

Habitar-Brasil, em 1993, financiado com recursos do OGU. O Programa também definiu o público-alvo (famílias com até três salários de renda familiar mensal) e as diretrizes para alocação dos recursos; e fomentou a participação da população na gestão dos recursos.

Na primeira gestão de FHC (1995-1998), foram feitas novas tentativas visando à reformulação institucional e financeira da política habitacional. Para isso, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), agência responsável pela formulação, coordenação e implementação da política urbana (habitação e saneamento) em escala nacional. A Sepurb formulou uma Política Nacional de Habitação (PNH[28]) (MPO, 1996) ancorada nos princípios da Segunda Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, Turquia.[29]

Nessa perspectiva, também se destaca a instituição das "Instâncias Colegiadas". Tratou-se de iniciativa positiva (posteriormente abandonada) instituída pela Resolução n. 181/95 do Conselho Curador do FGTS. Segundo essa nova sistemática, a alocação dos recursos federais aos estados e Distrito Federal era condicionada à constituição, nesses entes federativos, de "Instâncias Colegiadas" de caráter paritário, com representantes de municípios e da sociedade civil.[30]

---

[28] Os principais objetivos da PNH eram: universalização do acesso à moradia, por meio de oferta que levasse em conta o perfil socioeconômico da demanda e as peculiaridades regionais; articulação das ações governamentais com a sociedade civil, em especial com o setor produtivo privado, e as populações beneficiárias; democratização e transparência na gestão dos programas habitacionais; e promoção do desenvolvimento institucional do setor.

Dentre suas diretrizes, destacam-se: integração com a política urbana; descentralização; parceria intergovernamental e público-privada; segurança jurídica quanto à posse da moradia; flexibilização na escolha de alternativas de moradia; geração de emprego, renda e capacitação profissional no setor; estabilidade de fontes de financiamento; e aplicação de tecnologias diversificadas e apropriadas.

Como instrumentos para a sua viabilização, a PNH propõe: criação do Conselho Nacional de Política Urbana e da Câmara Permanente de Habitação; fortalecimento da Sepurb como órgão gestor da PNH; criação de um banco de segunda linha como agente operador do novo Sistema Habitacional; criação de agentes financeiros e promotores eventuais do Sistema Habitacional; fomento à criação, por estados e municípios, de políticas estaduais e municipais de habitação; ações de natureza jurídico-legais, com destaque para a aprovação do Estatuto da Cidade, contemplando a criação do Conselho Nacional de Política Urbana e suas câmaras setoriais e a implantação dos instrumentos do usucapião urbano e da utilização compulsória dos terrenos urbanos, medidas estas que só se tornaram efetivas em 2001, com a vigência da Lei n. 10.257.

[29] Ver REPÚBLICA Federativa do Brasil (1996). Dentre os pressupostos da PNH destaca-se a compreensão da questão da moradia na perspectiva mais ampla do "habitat". Isso implicava a percepção de que ação governamental não se restringia às edificações, mas deveria considerar também as condições de salubridade e de habitabilidade. Outro pressuposto era o reconhecimento da "cidade informal"; pela primeira vez a política habitacional reconheceu a existência e a importância da produção informal de moradias, como parte da solução do problema; e a necessidade de incorporar ações de promoção de melhoria e regularização das condições habitacionais em áreas urbanas, paralelamente à produção de novas moradias.

[30] As Instâncias Colegiadas eram órgãos deliberativos, instituídos pelos governos estaduais e Distrito Federal, compostos de representantes dos governos estaduais, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil, com a atribuição principal de definir as áreas prioritárias para a alocação dos recursos do FGTS nas respectivas Unidades da Federação.

Nestes ensaios de reestruturação, alguns programas existentes foram reformulados e novos programas foram instituídos.

Dentre os programas financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) direcionados às famílias de baixa renda (até três salários mínimos de renda familiar mensal), destacou-se o aperfeiçoamento do Programa Habitar-Brasil (criado em 1993). Esse era o principal programa de cunho social do governo, voltado para a reurbanização de áreas habitacionais degradadas visando à melhoria das habitações existentes ou à construção de novas habitações, bem como à instalação ou à ampliação da infra-estrutura. Os recursos eram repassados ao poder público local que realizava as melhorias. Via de regra, não era exigida contrapartida financeira à população beneficiada, e o financiamento era realizado com recursos do OGU, a fundo perdido.

Dentre os programas financiados com recursos do FGTS, voltados para as famílias de baixa e média renda (até doze salários mínimos), destacou-se a criação, em 1995, do Programa de Financiamento Individual à Moradia através da Carta de Crédito (Programa Carta de Crédito).[31] A fonte de recursos do Programa Carta de Crédito era o FGTS, que, portanto, deveria ser ressarcido.

A principal inovação era a concessão direta do crédito ao beneficiário (e não ao poder público). O Programa Carta de Crédito contemplava tanto o financiamento à pessoa física individual (Carta de Crédito Individual), quanto ao empreendimento que reunisse um grupo de pessoas físicas (Carta de Crédito Forma Associativa). As opções, em ambos os casos, contemplavam a aquisição de imóveis novos ou usados; construção de imóvel residencial; aquisição de terreno e construção; aquisição de lotes urbanizados; conclusão, ampliação ou melhoria de unidades habitacionais; e aquisição de material de construção.

Outro programa de habitação popular financiado com recursos do FGTS, também instituído em 1995, foi o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia).[32] A exemplo do Habitar-Brasil, esse programa visava a reurbanizar áreas degradadas, para a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações, bem como a instalar ou ampliar a infra-estrutura. Os recursos do FGTS eram repassados aos estados e municípios que realizavam as melhorias. O governo federal exigia desses entes federativos uma contrapartida financeira. Para candidatar-se aos recursos do programa, os estados e municípios deveriam cumprir uma série de exigências, relacionadas sobretudo às respectivas capacidades de endividamento.

---

[31] Decisão do Conselho Curador do FGTS, por meio da Resolução n. 184/95, de 1/8/1995, publicada no DOU de 10/9/1995. Os critérios de hierarquização e seleção de propostas foram especificados pela Instrução Normativa n. 7, de 31/8/1995 (DOU de 1/9/1995).

[32] O Pró-Moradia (Programa de Atendimento Habitacional Através do Poder Público) foi aprovado pelo Conselho Curador do FGTS em 5/6/1995, mediante a Resolução n. 181, publicada no DOU de 7/6/1995. Os procedimentos operacionais do Programa, no entanto, só foram definidos com a Circular n. 48, de 11/7/1995, publicada no DOU de 13/7/1995, que apresenta uma série de pré-requisitos para fins de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de operações de crédito com recursos do FGTS.

No segundo mandato do presidente FHC (1998-2002) observou-se uma nova inflexão no discurso. A instituição de uma Política Nacional de Habitação, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, foi um dos compromissos assumidos pelo candidato FHC em sua caminhada rumo a reeleição (Cardoso, 1998:226-254). As "grandes metas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1999-2002" eram ambiciosas e, mais uma vez, irreais, ante o contexto macroeconômico.[33]

Do ponto de vista institucional, destaca-se a extinção da Sepurb, substituída pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, ligada diretamente à Presidência da República, e transformada, em julho de 1999, em Secretaria Especial de Políticas Urbanas (Sedu). Com a Sedu, foi iniciada nova fase de estudos visando a redefinir, mais uma vez, a política habitacional do governo. Na prática, deu-se início a uma nova fase de formulação de propostas.[34]

Esta nova etapa de reformulação da Política Nacional de Habitação implicou a reformulação institucional e a extinção de programas existentes e a criação de novos programas. Nesse contexto, as "Instâncias Colegiadas" (criadas em 1995 como uma tentativa promissora para dotar o setor de mecanismos de interlocução federativa mais adequados) foram extintas.

Dentre os programas financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), além do Habitar-Brasil (criado em 1993), foi criado o Habitar-Brasil/BID. Esse novo programa também era voltado para as famílias com até três salários mínimos. A diferença era que, enquanto o Habitar-Brasil era financiado com recursos do OGU, o Habitar-Brasil/BID era financiado com recursos do OGU, do FGTS e do BID. Os dois programas tinham como objetivo comum promover melhorias nas condições de moradia de famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários localizados em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais de estado, por meio de ações integradas para habitação, saneamento, infra-estrutura urbana e trabalho social.

Dentre os programas financiados com recursos do FGTS, destacam-se várias medidas visando à "simplificação" do Programa Carta de Crédito, instituído, como vimos, em 1995. Outro programa financiado com recursos do FGTS, voltado para a habitação popular, era o Programa Pró-Moradia, lançado em 1995. Como veremos, esse programa foi marginalizado, sobretudo, *por estados e municípios não terem capacidade de endividamento.*

Além dos Programas Carta de Crédito e Pró-Moradia, foram criados dois novos programas. O primeiro era o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

[33] Dentre essas metas destacam-se: a) Investir R$ 40 bilhões nos setores de habitação e saneamento; com recursos do orçamento da União, FGTS, CEF, SBPE, fontes internacionais e contrapartidas, além de aportes do setor privado na área de saneamento; b) beneficiar dois milhões de famílias com soluções habitacionais (diversas modalidades); c) induzir a produção de outras três milhões de moradias, articulando o poder público municipal, o setor privado e a população (Cardoso, 1998:252-254).

[34] Dentre a ampla bibliografia documental disponível destacam-se cinco documentos oficiais e um texto de autoria de Sergio Azevedo, solicitado pela Sedu, que apresentam os aspectos conceituais e as diretrizes para a formulação de uma nova política habitacional, a saber: MPO (1998); Sedu (1999a; 1999b; 2001; e 2003); e Azevedo (2001).

(PSH), instituído em 2001 e voltado para a população de baixa renda.[35] O PSH objetivava tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social. Entretanto, era operado por instituições financeiras privadas. Ou seja, tratava-se de um financiamento às instituições financeiras que pretendessem aplicar recursos em financiamentos para a população de baixa renda.[36]

O segundo era o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), também instituído em 2001,[37] que previa o arrendamento residencial com opção de compra. A Caixa Econômica Federal (CEF) era o agente gestor do Programa. O PAR representava uma alternativa ao paradigma da casa própria. Este programa possibilitava o acesso à moradia por meio do arrendamento, com opção de compra futura, às famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. Para a operacionalização do PAR, a CEF foi autorizada a criar o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa.[38]

Embora não faça parte dos objetivos desta tese, que examina aqui a habitação popular, outros dois aspectos da reorganização da política federal foram a instituição do Sistema Financeiro Habitacional (SFI)[39] e de mecanismos de gestão do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).[40]

---

[35] Medida Provisória n. 2.212, de 30/8/2001.

[36] De acordo com o art. 5° da MP n. 2.112/01 a "União fica autorizada a emitir Títulos Públicos Federais, sob a forma de colocação direta, em favor das instituições financeiras que operarem este Programa, podendo tais emissões ser ao par, com ágio ou deságio, para atender ao subsídio de que trata esta Medida Provisória". As características desses títulos serão estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda. Ainda de acordo com a MP n. 2112/01, os recursos do PSH serão destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento habitacional de interesse social contratadas com pessoa física, de modo a complementar, no ato da contratação. Caberá ao Poder Executivo definir as diretrizes e condições para implementação do Programa, especialmente em relação: I – à faixa de renda de interesse social para os fins de que trata esta Medida Provisória; II – aos procedimentos e condições para o direcionamento dos subsídios; III – aos programas habitacionais de interesse social a serem alcançados pelos subsídios; e IV – aos valores máximos de subsídio.

[37] Instituído pela Lei n. 10.188 de 12/2/2001 (substituindo a Medida Provisória n. 2.135/23, de 28/12/2000).

[38] Para a integralização do FAR, a CEF foi autorizada a utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção: a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado pela Lei n. 6.168, de 9/12/1974; b) Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado pelo Decreto-Lei n. 1.940, de 25/5/1982; c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech), criado por Decreto de 28/7/1993; e d) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), a que se refere o Decreto n. 103, de 22/4/1991; e) contratar operação de crédito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), até o limite de R$ 2.450.000.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e cinqüenta milhões de reais), na forma e condições estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS.

[39] O SFI resultou de proposta elaborada pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip) (Abecip, 1996), prontamente acolhida pelo ministério do Planejamento e Orçamento, e aprovada pelo Congresso Nacional em novembro de 1997. Saudado com grande entusiasmo pelas empresas imobiliárias e instituições financeiras, o SFI, voltado para as camadas de alta renda, é uma alternativa ao Sistema Financeiro da Habitação, SFH, mais livre 'de amarras' que este, e operando segundo o livre jogo das forças de mercado.

O SFI permite que as partes pactuem entre si as condições do contrato. Ao contrário do SFH, o valor máximo do imóvel, os prazos de financiamento, a taxa de juros e os critérios para o reajuste das prestações são estabelecidos em livre negociação. O novo sistema destina-se às clientelas de maior poder aquisitivo e não contempla subsídios de

5.1.2 – LIMITES MACROECONÔMICOS À HABITAÇÃO POPULAR

As tentativas para reorganizar a política federal de habitação no período 1993-2002 foram minadas pela estratégia macroeconômica. Nessa perspectivas, duas restrições mais importantes foram observadas. A primeira dizia respeito aos impactos da política econômica na desorganização do mercado de trabalho. Desse ponto de

---

nenhuma espécie; ao contrário do SFH, no qual a concessão de financiamentos imobiliários estava atrelada à captação de poupança, no SFI a captação de recursos não está vinculada a qualquer aplicação financeira; as taxas de juro são determinadas pelos bancos e pactuadas entre as partes, ao passo que no SFH o limite máximo é 12% ao ano.

Uma das principais inovações do SFI, que o torna atraente para a iniciativa privada, é o instituto da *alienação fiduciária*, figura jurídica que torna possível a rápida retomada do imóvel, em caso de inadimplência; a posse do imóvel pelo comprador só será formalizada após a amortização total da dívida; havendo inadimplência durante a vigência do contrato, o investidor poderá retomar rapidamente o imóvel, em leilão. Esta garantia não existe no caso da hipoteca (adotada no SFH) que, para ser executada, depende de demoradas ações judiciais. Outra inovação é a securitização das dívidas: passa a ser possível emitir títulos vinculados a créditos imobiliários. O modelo do SFI contempla a criação das Companhias Securitizadoras Imobiliárias (CSI), especializadas na compra das carteiras de créditos vincendos de construtoras e incorporadoras; a CSI monta uma operação para alavancar recursos lastreada nos créditos a receber ("securitização de recebíveis") e emite títulos vinculados aos vencimentos dos lotes de prestação dos mutuários ("Certificados de Recebíveis Imobiliários", CRI). Os investidores compram títulos da CSI e os mantêm em seu poder; conforme os mutuários vão quitando os lotes, a CSI resgata os títulos emitidos. A securitização de recebíveis permite que o capital investido retorne mais rapidamente. No SFH, este retorno depende de que os financiamentos – quase sempre muito longos – sejam quitados pelos mutuários.

Acreditava-se que o SFI seria um instrumento para atrair o capital produtivo de investidores internacionais, uma vez que os títulos de securitização poderiam ser vendidos no exterior. Segundo informações da imprensa, Antônio Kandir, então ministro do Planejamento, na época da criação do SFI, acreditava que o novo sistema poderia contribuir para o financiamento do déficit em transações correntes. Para 1998, o governo esperava que os investidores externos adquirissem de US$ 300 milhões a US$ 400 milhões de recebíveis do mercado imobiliário brasileiro. "A lei veio na hora certa", disse Kandir. "Precisamos proporcionar aos investidores estrangeiros mais oportunidades de investimento" (Governo espera US$ 400 milhões do exterior no SFI. *O Estado de S.Paulo*, 21/11/1997).

[40] Como mencionei na primeira parte desta tese, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), desde a sua criação, nos anos 60, apresentou desequilíbrios financeiros estruturais, decorrentes da distinta periodicidade e dos indexadores que eram utilizados na correção monetária das prestações e dos contratos. Estes descompassos levaram à formação de saldos devedores no final dos contratos. Uma das 'soluções' adotadas pelos governos militares para este problema foi instituir o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Com este instrumento, os saldos devedores remanescentes no final dos contratos deixaram de ser de responsabilidade dos mutuários e passaram a ser assumidos pelo SFH. Esta estratégia esgotou-se na primeira metade dos anos 80, e o chamado "rombo do FCVS" veio à tona. Esse "rombo do FCVS" passou a ser de responsabilidade do Tesouro Nacional a partir do final dos anos 80. A liquidação do saldo residual de financiamentos habitacionais, tem sido objeto de novação mediante títulos "CVS", remunerados a 3% e 6% ao ano, mais TR, para os contratos do FGTS e SBPE, respectivamente (Abecip, 1994). Por meio da novação, o pagamento da dívida do FCVS será efetuado no prazo de 30 anos, contados a partir de janeiro de 1997, sendo oito anos de carência para o pagamento dos juros e doze para o início da amortização do principal, mediante a formalização de contratos entre a União e os agentes financeiros. Para tal, o Tesouro Nacional emitiu títulos escriturais, que podem ser utilizados para pagamentos de contribuições ao FCVS, mas também no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND). Os encargos financeiros desses títulos devem figurar na lei orçamentária federal anual. Esse volume de recursos que, em última instância, é um subsídio transferido principalmente para a classe média, que adquiriu imóveis pelo SFH, entre 1965 e 1988, é bastante superior a todo ao valor contratado em habitação pelo conjunto das fontes federais no período estudado – 1990-2002. Documento recente do ministério da Fazenda (2005) estimou um passivo para o FCVS de R$ 78 bilhões. O ajuste patrimonial do fundo tem sido feito com recursos fiscais do Tesouro Nacional, em volumes expressivos: em 2001 e 2004, por exemplo, o Tesouro Nacional desembolsou, respectivamente, R$ 13,6 bilhões e R$ 8,2 bilhões para esse ajuste patrimonial.

vista, foram particularmente graves as restrições (financeiras e burocráticas) impostas ao acesso da população de baixa renda aos programas governamentais, em função do desemprego, do trabalho informal e da queda da renda. Outra limitação ao acesso decorreu do elevado custo dos financiamentos, em decorrência da manutenção de taxas de juros em patamares elevados. A crise do mercado de trabalho também contribuiu para a degradação das condições de moradia da população de baixa renda. No período em análise, há indícios de que os processos de reprodução excludente e predatória do espaço urbano tenham-se acelerado. Finalmente, o desemprego, a informalidade e as políticas de flexibilização do mercado de trabalho debilitaram o FGTS, principal fonte de financiamento do setor.

A segunda restrição estrutural diz respeito aos limites impostos pela política econômica ao financiamento e ao gasto em habitação popular. De um lado, o ajuste fiscal limitou a utilização de recursos fiscais federais nos programas habitacionais voltados para atender às situações mais críticas de pobreza. Como se sabe, a utilização de fontes de natureza fiscal a fundo perdido é, seguramente, a única capaz de atender tais circunstâncias, num contexto econômico e social marcado por taxas de juros elevadas e condições de trabalho e rendimento precárias. De outro lado, em função das políticas monetária e fiscal adotadas, estados e municípios não conseguiram demonstrar a requerida capacidade de endividamento. Assistiu-se, assim, a uma situação paradoxal, na qual, sobravam recursos e escasseavam tomadores de empréstimos. Esse paradoxo foi particularmente acentuado no caso do FGTS. Diante disso, a área econômica tentou 'flexibilizar' o uso do FGTS. Houve forte pressão no sentido de desvincular o uso restrito do FGTS no financiamento das políticas urbanas.

A seguir, abordam-se estas duas restrições estruturais impostas pela política macroeconômica à efetividade social da política de habitação popular.

5.1.2.1 – MERCADO DE TRABALHO E ACESSO AO FINANCIAMENTO

Como já se disse nessa tese, a estagnação da economia, somada ao conjunto de mudanças introduzidas pelo Plano Real (abertura comercial e financeira, sobrevalorização do câmbio, elevação das importações e desarticulação de cadeias produtivas, privatizações etc.); ao processo de reestruturação produtiva; e às políticas neoliberais de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho teve conseqüências devastadoras sobre o mercado de trabalho e as relações sindicais e trabalhistas.

O desemprego, a informalidade e a queda do nível de rendimento – faces mais visíveis desse processo – dificultaram sobremaneira o acesso da população mais vulnerável aos financiamentos habitacionais, ao mesmo tempo em que contribuíram para agravar a questão habitacional e para limitar as possibilidades de a questão ser enfrentada pelas políticas governamentais.

Além da razão financeira, o acesso da população de baixa renda ao financiamento habitacional foi dificultado por uma razão inédita: as barreiras burocráticas, compreendidas pelas dificuldades, quase intransponíveis, para o

cumprimento de exigências cadastrais básicas, como a comprovação da renda familiar, a apresentação de documentos (RG, CIC, carteira de trabalho etc.) e de endereço regularizado, o pagamento de despesas (cartório, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, escritura, registro de imóvel) etc.

Logo após a criação do programa, constatou-se que o volume de Cartas de Crédito concedidas era reduzido ante o número de inscrições (cerca de 10% do total). Segundo avaliação do próprio governo, esta desproporção devia-se, basicamente, ao excesso de exigências, difíceis de serem atendidas pelo público-alvo do programa. Documentos oficiais reconheceram que fatores como a complexidade da documentação, as exigências de garantias para as operações e a situação irregular dos imóveis dificultavam o acesso das famílias de renda mais baixa.

Essas restrições afetaram particularmente o programa Carta de Crédito. Em virtude disso, em abril de 1996 o Conselho Curador do FGTS aprovou novas regras para a concessão da Carta de Crédito, simplificando muitos procedimentos.[41] O objetivo era facilitar o acesso da população de baixa renda.

Entretanto, estas tentativas não tiveram pleno êxito. De acordo com estudo do Ipea (1999), o percentual de realização dos recursos disponibilizados, tanto para o Programa Carta de Crédito Individual, quanto para o Programa Carta de Crédito Associativo permaneceu reduzido. Entre 1995 e 1998, a relação entre os recursos orçados e realizados situa-se em torno de 60%. Entre 1997 e 1998, de um total de R$ 10,6 bilhões orçados, foram realizados somente cerca de R$ 5,3 bilhões.

Essa incapacidade para gastar os recursos do FGTS disponíveis e colocados à disposição refletia, sobretudo, a fragilidade socioeconômica das famílias mais pobres. A inserção informal e precária no mercado de trabalho tornou-se uma séria barreira ao

[41] Dentre as medidas adotadas destacam-se: a) O prazo entre a concessão da Carta de Crédito e a efetivação da compra da moradia foi ampliado de três para seis meses; b) O prazo original foi considerado exíguo para que o detentor da Carta de Crédito exercesse o seu direito de compra. As maiores dificuldades derivavam da reduzida oferta de imóveis (para a faixa de renda até doze salários) no mercado; de problemas com a documentação imobiliária exigida e do tempo excessivo despendido nos procedimentos burocráticos. Caso o comprador demorasse mais de três meses para exercer o seu direito de compra, seria penalizado por multa de 2% do valor do financiamento; essa multa foi considerada excessivamente alta, inclusive por técnicos do governo. Com as novas regras aprovadas, esta multa foi substituída pelo pagamento de uma taxa de R$10,00; c) Outro ponto crítico era a exigência de "habite-se" para os imóveis a serem comprados. Em face do elevado número de imóveis sem este registro, o Conselho Curador do FGTS deixou de exigi-lo; d) O limite máximo de avaliação do imóvel a ser adquirido foi ampliado de R$ 36.000, para R$ 58.000. Além disso, o valor do financiamento deixou de ser vinculado à faixa de renda familiar do interessado. Assim, com as novas regras, o candidato de maior renda passou a poder pleitear financiamento menor, definido para candidatos de renda mais baixa; e) Outra mudança foi a flexibilização da exigência da inscrição no programa, para candidatos não optantes do FGTS. Pelas regras originais, para pedir financiamento por grupos de mutuários, exigia-se que 100% dos participantes fossem optantes. As novas regras amenizaram esta exigência: o percentual caiu para 80%. Com isto, abriu-se a possibilidade para que trabalhadores sem registro obtivessem financiamento por meio desses grupos; f) Em contrapartida foi aumentado o valor da poupança própria a ser depositada na abertura do financiamento. Pela regra original, o candidato teria de depositar na CEF quantia entre 2,5% e 10% do valor do financiamento pleiteado. Pelas novas regras, esta quantia foi aumentada para a faixa entre 5% e 15% do valor do financiamento. Estas mudanças constam, especialmente, dos instrumentos legais: Resolução n. 209 de 27/2/1996; Resolução n. 213, de 26/3/1996; Resolução n. 220, de 14/5/1996; e Resolução n. 248, de 10/2/1996.

acesso formal ao imóvel. Além dos entraves burocráticos (complexidade da documentação e a exigência excessiva de garantias para as operações e situação irregular dos imóveis etc.) essas famílias não demonstravam capacidade para assumir compromissos financeiros de longo prazo.

O citado estudo do Ipea (1999) revela que, no período 1995-1998, o nível de realização do programa nas faixas de menor renda foi de cerca de 12%; nas faixas superiores chegou a 90%. Outro reflexo desta situação foi a excessiva concentração de aplicação dos recursos na Região Sudeste (cerca de 56% do total), relativamente mais rica.

Neste contexto, a tendência do Programa Carta de Crédito foi redirecionar o atendimento às camadas de maior renda com vínculo formal e estável. Assim, em 1998, introduziram-se novas 'simplificações'.[42] Dentre elas, destacam-se a extensão do programa para as famílias *com renda de até 20 salários mínimos* (antes, *o limite era 12 salários mínimos*) na forma associativa, bem como a introdução de novas modalidades.[43]

Assim, essas barreiras (financeiras e burocráticas) foram fazendo com que, gradativamente, as agências governamentais tornassem os empréstimos cada vez mais seletivos, distanciando os programas de habitação popular do seu foco prioritário. Como no passado, houve uma clara tendência de os recursos serem progressivamente direcionados para as camadas de maior renda, as únicas com crédito na praça.

Outra limitação ao acesso decorreu do elevado custo dos financiamentos ante as possibilidades financeiras das famílias, em decorrência da manutenção de taxas de juros em patamares elevados, o que encareceu o custo financeiro dos empréstimos para habitação. Assim, se acentuou a tradicional desconexão entre o custo financeiro dos empréstimos e o poder de compra dos salários existente no Brasil. O cálculo do valor do financiamento habitacional era calculado com base na Taxa de Referência (TR) (calculada como uma média de juros do mercado) mais a taxa de juros de cerca de 12% ao ano. Esse custo elevado do financiamento de longo prazo resultou em prestações mensais elevadas, se se considera o poder de compra do salário dos mais pobres. Essas condições contrastavam com a deterioração das condições do mercado de trabalho, com desemprego crescente e aumento da informalidade. Além disso, os salários no período foram corrigidos, via de regra, por índices abaixo da inflação.[44]

---

[42] Consultar, especialmente, os seguintes instrumentos jurídicos: Resolução n. 291(30/6/1998); Resolução n. 291/98; Instrução Normativa n. 07, de julho de 1998; e Resolução n. 299 de 26/8/1998.

[43] Carta de Crédito Individual a pessoas físicas, para aquisição de imóvel novo ou usado; Carta de Crédito Individual a pessoas físicas, para construção em terreno próprio; Carta de Crédito Individual a pessoas físicas, para reforma da unidade habitacional; Carta de Crédito Associativa a grupos de famílias, para construção de moradias; e Carta de Crédito Associativa a pessoas jurídicas, para construção de moradias.

[44] Como conseqüência, é indicativo o elevado índice de inadimplência dos contratos que estavam em vigor. Em meados de 1997, cerca de 32% dos 10.578 mutuários da carteira hipotecária da CEF estavam inadimplentes (CEF quer mudar contrato de mutuários. *O Estado de S.Paulo*, 6/8/1997). Para os segmentos de menor poder aquisitivo, a situação era ainda mais difícil. Segundo informações da imprensa, no início de 1997 cerca de 200 mil mutuários

A insuficiência das políticas governamentais, somada à crise do mercado de trabalho, refletiram-se, também, na ampliação da segregação espacial, fruto da reprodução excludente e predatória do espaço urbano. Diversos autores alertam que a demarcação dos espaços entre ricos ("cidade legal") e pobres ("cidade ilegal") fica ainda mais nítida nos anos 90. Também ressaltam que os processos de ocupação desordenada do solo – dificilmente captados pelas estatísticas e indicadores sociais oficiais – foram acelerados nesse período.[45]

A política econômica, ao mesmo tempo em que agravava a questão habitacional e restringia o acesso dos mutuários aos financiamentos habitacionais, também minava a capacidade de intervenção do Estado no setor, seja, como veremos, pela restrição à utilização de recursos fiscais a fundo perdido, seja pelo enfraquecimento do FGTS, principal fonte de financiamento, em virtude da estagnação, do desemprego, da informalidade e das medidas que visavam a flexibilizar o mercado de trabalho.

Estudo realizado por Zamboni (2004), revela que, em 1990, a Arrecadação Bruta do FGTS situava-se num patamar próximo a R$ 22 bilhões (valores de 2002); entre 1991 e 1994, esse patamar recuou para níveis próximos a R$ 15 bilhões; e, a partir de 1995, o patamar de 1990 foi retomado, sobretudo em função da recuperação e do retorno das "receitas dos financiamentos" (cerca de R$ 5 bilhões/ano).[46]

Mesmo assim, os saques aumentaram de forma substancial, saltando de um patamar próximo de R$ 10 bilhões entre 1992 e 1994, para R$ 27 bilhões em 1998.

No triênio 1997-1999, os saques superaram a arrecadação do FGTS. A relação saques/depósitos, que era 76% em 1991, chegou aos 105% em 1997; desde então passou a recuar gradativamente chegando a 88% em 2002. Esta relação saque/depósitos é bem superior à verificada na década dos 80 (em média em torno de 65%). Esse comportamento dos saques foi devido, sobretudo, à rescisão dos contratos de trabalho (cerca de 80% do total).

Em decorrência desse comportamento da arrecadação bruta e dos saques, a arrecadação líquida do FGTS (Arrecadação Bruta *menos* Saques) apresentou uma tendência declinante durante a década dos 90. A Arrecadação Líquida, de R$ 5,3

(66% do total de contratos) do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), tinham prestações em atraso (A CEF e a inadimplência. *O Estado de S.Paulo*, 15/3/1998).

[45] Representam manifestação desse processo o crescimento desordenado das periferias, pela explosão de loteamentos ilegais ou localizadas em áreas de risco (para moradores e meio ambiente) e distantes dos locais de trabalho, de oferta de empregos e de serviços sociais básicos (saúde, educação, saneamento, coleta de lixo, educação, transportes e segurança); a expansão das "edificações indignas", precárias e ilegais; o crescimento das favelas, dos cortiços e demais moradias "subnormais". São processos estruturais, difíceis de reverter, que acentuam a heterogeneidade e a desigualdade da sociedade brasileira (Maricato, 1996 e 2001; Machado da Silva, 1997; Ribeiro e Santos Jr.,1997; Kowarick, 2002; e Moretti e Jannuzzi, 2002).

[46] Cabe lembrar que a redução dos retornos de financiamentos, principal responsável pela deterioração da capacidade de financiamentos do FGTS, resultou tanto das políticas de correção das prestações abaixo dos índices inflação, diante de pressões dos mutuários, como da inadimplência de mutuários, especialmente de tomadores públicos. Sua recuperação, de outra parte, está associada ao processo de renegociação da dívida do setor e à adoção de critérios mais rígidos na concessão de empréstimos pela CEF, Agente Financeiro, que reduziu os riscos de inadimplência.

bilhões em 1991, torna-se negativa entre 1997 e 1999 (déficit de R$ 1,1 bilhão em 1997), e só voltou a ficar positiva a partir de 2000.

5.1.2.2 – LIMITES AO GASTO FEDERAL EM HABITAÇÃO POPULAR

A segunda restrição estrutural imposta pela política econômica à efetividade social da política de habitação popular diz respeito ao financiamento e ao gasto.

Essa restrição foi determinante para que as inúmeras tentativas de redesenhar a estratégia de atuação do governo federal entre 1993-2002, mencionadas anteriormente, também foram frustradas. Mais uma vez, repetiu-se o cansativo e inócuo esforço de planejamento e a sucessão de discursos vazios em defesa dos mais fracos.[47]

Como mencionei, o ajuste fiscal e as metas de superávits primários reduziram os raios de manobra da atuação do Estado, em geral, e da política federal de habitação popular, em particular. O gasto social federal em habitação popular foi irrisório ante o quadro crônico de necessidades, agravado no período. Mais especificamente: a utilização de recursos fiscais a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU) para os programas voltados para a população de baixa renda foi absolutamente residual.

Como realcei anteriormente, a política macroeconômica do período também afetou as finanças dos estados e dos municípios e restringiu a capacidade desses entes federativos para enfrentarem a questão social, em geral, e da habitação popular, em particular. Os estados e municípios encontraram sérias dificuldades para ampliar gastos e contratar novas operações de crédito. A política de ajuste fiscal e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal impuseram um "novo regime fiscal". A obrigação de manter resultados positivos nas contas primárias e de cumprir os encargos financeiros decorrentes da dívida consolidada determinou novos rumos da administração pública e dificultou o acesso a recursos capazes de atender demandas sociais em diferentes áreas. A construção desse novo regime fiscal serviu-se da deterioração financeira das finanças dos governos subnacionais. A determinação de controlar o endividamento e de ajustar as contas públicas constituiu relevante marco da trajetória das finanças públicas (Lopreato, 2002).

Nessa perspectiva, a reduzida capacidade de endividamento dos governos estaduais e municipais também dificultou o desempenho dos programas cujo repasse de recursos era direcionado a esses entes federados. Essa situação afetou

---

[47] Este ponto, acerca do período 1995-1998, foi ressaltado por Bolaffi e Cherkezian (1998:127): "Uma nova política a cada governo – baseada sempre nos mesmos diagnósticos, princípios e diretrizes referendadas por seminários, grupos de trabalho, consultores especializados e audiência pública – acaba resultando, na prática, em tímido conjunto de ações pontuais com objetivos muitas vezes similares, que não justificam ser denominados de programas. As *griffes* é que são as verdadeiras inovações. Aliás, já esgotamos o dicionário e estamos repetindo *griffes* já usadas no passado. Com as soluções cada vez mais distantes da população mais carente, todos assistimos ao peso cada vez menor desse segmento ser sempre ultrapassado pelo dos de nível de renda mais elevados, para os quais os programas foram sempre menos generosos nas programações de recursos, mas muito mais eficazes e benevolentes nas aplicações e nos resultados finais."

especialmente o desempenho do Programa Pró-Moradia, também voltado para as camadas de baixa renda, embora financiado com recursos do FGTS.[48]

As principais fontes de financiamento da política habitacional, cuja gestão ou regulação é feita pelo governo federal, são os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os recursos depositados nas Cadernetas de Poupança, aplicados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).[49]

Em termos sintéticos, em tese, os recursos do OGU financiam os programas voltados à população de baixa renda; o FGTS financia os programas dirigidos para os estratos de baixa e média renda; e a caderneta de poupança (SBPE) financia as famílias de renda média e alta.

Os dados apresentados no trabalho realizado por Zamboni (2004) revelam que, entre 1993 e 2002, a consolidação dos financiamentos habitacionais com recursos provenientes de fontes geridas ou reguladas pelo governo federal (OGU, FGTS e SBPE), totalizou contratações no valor de R$ 54 bilhões. Desse total, o OGU contribuiu com apenas 4,2% (R$ 2,2 bilhões); o FGTS com 48,3% (R$ 26 bilhões); e o SBPE com 47,5% (R$ 25 bilhões).

A mesma distribuição pelo número total de famílias beneficiadas (2,9 milhões) revela que, entre 1993 e 2002, as unidades financiadas com recursos do OGU representaram 27,8% do total (812 mil); as financiadas com recursos do FGTS, 59,0% (1,7 milhões); e as financiadas com recursos do SBPE, 13,3% (388 mil).

O caráter excludente do financiamento habitacional consolidado fica ainda mais evidente, quando analisamos a distribuição desses recursos por faixa de renda das famílias atendidas. Dos R$ 54 bilhões de financiamentos contratados (1993-2002), 62,3% foram apropriados por famílias com renda superior a 10 salários mínimos; 23,1%

---

[48] Este ponto é também sublinhado por Bolaffi e Cherkkezian (1998:132): "Hoje, na contramão dos objetivos da Política Nacional de Desestatização do governo federal, a habitação endivida obrigatoriamente estados e municípios tomadores de empréstimos que são sabidamente destituídos de capacidade de endividamento. Por outro lado, os financiamentos concedidos têm prazos médios de vinte anos, o que significa que dentro de pouquíssimo tempo nenhum estado ou município terá condições de tomar recursos para atender os programas eminentemente sociais. (...) Portanto, a existência de recursos para habitação popular não significa a possibilidade real de produção e de oferta de moradias. Se um estado não tem capacidade de endividamento, segundo os critérios da Caixa (CEF), não pode tomar financiamentos para programas sociais. Se a política econômica do governo visa ao saneamento econômico dos estados e municípios e se suas dívidas para com a União, porque não enfrentar diretamente esse problema sem congelar os programas habitacionais(o que penaliza a população de baixa renda que necessita de lugar para morar)?"

[49] O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) é regido basicamente pelas Resoluções n. 1.980/93 e n. 3.005/02, que disciplinam as regras para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes desse Sistema. Segundo essas normas 65%, no mínimo, da captação líquida da poupança deve ser aplicada em operações de financiamentos imobiliários, sendo que 80% desse montante em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações a taxas de mercado, desde que a metade, no mínimo, em operações de financiamento habitacional, bem como 20% do total de recursos em encaixe obrigatório no Banco Central. Os recursos remanescentes podem ser aplicados em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre. As operações no SBPE podem financiar tanto a produção como a comercialização de imóveis e não estão sujeitas a qualquer diretriz da política habitacional.

pelas famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos; 5,9% pelas famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos; e 8,7% pelas famílias com renda inferior a 3 salários mínimos.

Há claramente uma paradoxal assimetria entre a distribuição desses recursos e o perfil das "necessidades habitacionais"[50] constatado no Brasil no início dos anos 90 e que permaneceu elevado em 2002, sobretudo para a população de baixa renda.[51]

A seguir, analisa-se mais profundamente o gasto habitacional para cada uma das principais fontes de financiamento para a habitação popular (OGU e FGTS).

Programas Financiados com Recursos do OGU

Os recursos do OGU, de origem fiscal, são direcionados para a melhoria de condições habitacionais da população de baixa renda. De fato, utilizar recursos fiscais a fundo perdido é a única via capaz de atender os estratos de renda inferior a três salários mínimos, como já mencionei.

As demais fontes de financiamento (FGTS e, especialmente, a Caderneta de Poupança) são onerosas e incompatíveis com a evolução da renda e do salário da população de baixa renda, pois sobre elas incidem correção monetária, juros, taxas, custos operacionais e remuneração dos agentes financeiros privados. É fácil perceber os limites que esses mecanismos de financiamento impõem a uma política de habitação concebida para os mais pobres. Como analisei na Primeira Parte desta tese, desde o regime militar (1964-1985) ficou patente que a renda e a inserção precária da população pobre são absolutamente incompatíveis com fontes de financiamento auto-sustentáveis.

---

[50] O dimensionamento do déficit habitacional é tema polêmico e complexo. As duas principais pesquisas sobre esse tema foram realizadas pela Fundação João Pinheiro, contratada pelo governo federal. A primeira desenvolveu uma metodologia para a mensuração das necessidades habitacionais, com base nos dados do Censo Demográfico de 1991 e da Pnad de 1990 (Sepurb, 1995). Trata-se do primeiro estudo oficial sobre o déficit habitacional no Brasil. Apesar de ter-se tornado referência nacional, foi objeto de críticas em relação a determinados parâmetros conceituais e metodológicos. A segunda analisa os dados do Censo Demográfico de 2000 (Sedu, 2001). O estudo seguinte (Sedu, 2001), realizado com dados do Censo 2000 e da Pnad 1999, reconheceu algumas dessas críticas e introduziu alterações conceituais e metodológicas. Sobre esse tema consultar, especialmente, Vasconcelos, Jr. & Cândido Jr. (1996); Gonçalves (1997 e 1998); Genevois e Costa (2001); Coelho (2002); e Massena (2002 e 2002a).

[51] Metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro diferencia dois componentes: o déficit habitacional (necessidade de produção de novas moradias) e a inadequação habitacional (necessidade de melhorias pontuais no estoque de moradias). Com base nos dados do Censo Demográfico (2000) e da Pnad (1999), a Fundação João Pinheiro estima que em 2000 as "necessidades habitacionais" totalizariam amais de 22 milhões de unidades distribuídas entre "déficit" (6,6 milhões) e "inadequação" (16,1 milhões). Cerca de 83% do déficit habitacional urbano está concentrada nas famílias com renda até três salários mínimos (no Nordeste, esse percentual é de 91%). A distribuição do déficit entre seus componentes é a seguinte: coabitação familiar (56%); habitações precárias (24%); ônus excessivo com aluguel (18%); depreciação (2%) (Coelho, 2002). O "déficit" total (rural e urbano) de 6,6 milhões concentra-se nas regiões Nordeste (39% do total) e Sudeste (36%). Em conjunto, essas duas regiões concentram mais de 75% do total. Com relação à "inadequação habitacional" (são considerados apenas os domicílios urbanos duráveis que não fazem parte do déficit), foram constatados cerca de 16,1 milhões de moradias. A distribuição dessa inadequação entre seus componentes é a seguinte: carência de serviços de infra-estrutura básica (63,7%); adensamento excessivo (12,6%); inadequação fundiária urbana (9,4%); ausência de unidade sanitária domiciliar interna (9,1%); inadequação em função da depreciação (5,4%).

Nos dez anos compreendidos entre 1993 e 2002, os recursos federais do OGU aplicados a fundo perdido para o atendimento dos estratos mais pobres totalizaram a *irrisória soma* de R$ 2,2 bilhões. *Isso representa uma média anual de R$ 224 milhões!* Dez anos de aplicações em programas para a habitação popular *representam menos de 3% do total superávit primário que o país tem gerado em um único ano!* Ou, ainda, representa menos que o acréscimo no estoque da dívida gerado *por uma simples decisão do Banco Central de aumentar a taxa de juros em ½ ponto percentual!*

Como mencionei, os dois principais programas para a habitação popular (até três salários mínimos) financiados com recursos do OGU são o Habitar-Brasil/Morar Melhor, instituído em 1993, e o Habitar-Brasil/BID, criado em 2000. O Programa Habitar Brasil/Morar Melhor era financiado exclusivamente com recursos do OGU. Por sua vez, o Programa Habitar Brasil/BID combinava recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (60%), do OGU (40%) e da contrapartida dos governos estadual ou municipal (entre 2% e 20%).

De acordo com trabalho realizado por Zamboni (2004), entre 1993 e 2002 foram investidos R$ 2,1 bilhões no Programa Habitar-Brasil/Morar Melhor (beneficiando 758 mil famílias); e, entre 2000 e 2002, foram aplicados R$ 344 milhões no Habitar-Brasil/BID (54 mil famílias). Portanto, entre 1993 e 2002, as aplicações realizadas nos dois principais programas de cunho social efetivo totalizaram apenas R$ 2,4 bilhões e beneficiaram somente 812 mil famílias em 10 anos.

Programas Financiados com Recursos do FGTS

Os recursos do FGTS provêm da contribuição das empresas sobre a folha de salário do mercado de trabalho formal. Trata-se recurso oneroso, sobre o qual incide correção monetária e juros anuais (3%), além de outros custos administrativos e financeiros. Nesse sentido, o financiamento direto às famílias de baixa renda encontra limites na restrita capacidade de solvência desses estratos.

A experiência recente do desempenho do FGTS é reveladora desse fato. Como já salientei, deparando-se com as dificuldades de acesso da população de baixa renda, observa-se uma tendência de, gradativamente, a alocação de recursos do FGTS deslocar-se para as camadas de média e alta renda. Essa tendência – que se observou durante a ditadura militar, a partir de 1968 –, repetiu-se na última década.

O referido estudo de Zamboni (2004) revela que entre 1993 e 2002 foram contratados RS 26 bilhões de recursos do FGTS em habitação. A distribuição desses financiamentos, por faixa de renda dos beneficiários, revela que as famílias com renda superior a cinco salários mínimos apropriaram-se de 78,4% do total; as famílias com renda entre três e cinco salários ficaram com 12,1%; e as famílias com renda de até três salários mínimos ficaram com apenas 9,4% do total.

A distribuição regional dos financiamentos contratados também mostra disparidades, na medida em que houve maior destinação dos recursos para as regiões mais ricas. Do total de recursos do FGTS aplicados entre 1993 e 2002 em programas habitacionais, respectivamente, 45,6% e 17,2% foram direcionados para as famílias

residentes nas regiões Sudeste e Sul. Em conjunto essas regiões ficaram com mais de 60% do total. Por sua vez, a região Nordeste ficou com 24,9% seguida pelas regiões Centro-Oeste (9,3%) e Norte (3,0%).

Os três principais programas financiados com recursos do FGTS são o Programa Carta de Crédito (Individual e Associativo), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (instituído em 2001) e o Programa Pró-Moradia.

Dos R$ 26 bilhões contratados entre 1993 e 2002, 87,8% foram destinados ao Programa Carta de Crédito (individual e associativo), seguido pelo Programa de Arredamento Residencial (7,0%) e pelo Pró-Moradia (5,1%). O programa Apoio à Produção teve participação residual no período (0,3%).

O primeiro programa financiado com recursos do FGST – *Programa Carta de Crédito* – oferece ao tomador de empréstimo um amplo espectro de possibilidades para utilizar os recursos – aquisição de imóveis novos e usados, aquisição de terreno e construção, construção, aquisição de material de construção, reforma e ampliação, término de construção, lotes urbanizados, e produção de moradias em assentamentos do Incra (financiamento destinado para famílias residentes em assentamentos rurais).

A análise da distribuição dos recursos contratados no Programa Carta de Crédito, entre 1995 e 2002 (R$ 22 bilhões), revela que 77% foram destinados ao componente "individual" e 23% ao "associativo". No caso do componente Carta de Crédito Individual, constata-se que, do total de R$ 17,6 bilhões contratados, apenas 6% destinaram-se às famílias com renda até três salários mínimos; 15% foram destinados às famílias na faixa de três a cinco salários mínimos; e mais de 78% para as famílias com renda superior a cinco salários mínimos.

No caso das famílias com renda até três salários mínimos, a linha de atuação mais demandada foi a "Aquisição de Materiais de Construção". Para as famílias com renda entre três e cinco salários, as modalidades mais demandadas foram "Lotes Urbanizados", "Aquisição de Material de Construção" e "Incra". Já para as duas faixas de renda familiar superior, a modalidade "Aquisição de Imóvel" consumiu a maior parte dos recursos: 81%, das famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos; e 74% das com mais de 10 salários.[52]

O segundo programa financiado com recursos do FGTS – *Programa de Arrendamento Residencial* – foi instituído em 1999 e previa o "atendimento exclusivo" da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. A Caixa Econômica Federal (CEF)

[52] Esse direcionamento de recursos para as camadas de alta renda no período 1995-1998 é sublinhada por Bolaffi e Cherkezian (1998:133) nos seguintes termos: "O carro chefe do atual "sistema" é o programa Carta de Crédito. É uma nova *griffe*. Na época do BNH, o mesmo programa tinha o nome de Programa de Financiamento para Construção, Aquisição, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Unidade Habitacional (Ficam). É uma excelente alternativa para quem possui terreno legalizado ou para candidato à compra de uma habitação pronta, mas que também precisa ser regulamentada. Trata-se de um programa que necessita de ações do poder público local para deslanchar. É inadequado para as famílias com renda muito baixa, as quais jamais estarão em condições de conseguir Carta de Crédito para comprar casa pronta. Isso é comprovado pelo baixo desempenho da faixa I , com aplicação de apenas 9,9% dos recursos previstos e as expressivas contratações na faixa IV, com 200% do previsto."

era seu agente gestor. O PAR foi uma alternativa ao paradigma da casa própria para a população de baixa renda. Esse programa possibilita o acesso à moradia por meio do arrendamento, com opção de compra futura, a famílias com renda mensal de até seis salários mínimos localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais estaduais. Entre 1999 e 2002, foram contratados recursos do FGTS no montante de R$ 1,8 bilhões (7% do total de dispêndios do FGTS entre 1993 e 2002).

O terceiro programa financiado com recursos do FGTS é o *Programa de Atendimento Habitacional Através do Poder Público (Pró-Moradia)*, instituído em 1995. A exemplo do Habitar-Brasil, o Pró-moradia era, preferencialmente, dirigido para as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos.

Ao contrário do programa Carta de Crédito e do Programa de Arrendamento Residencial, que concederam crédito diretamente ao beneficiário, o Pró-Moradia dirigia-se aos governos estaduais e municipais. Portanto, requeria a intermediação e a contrapartida financeira dos estados e dos municípios.

Mais do que isso, as aplicações do Pró-Moradia requereriam ressarcimento e, nesse caso, uma série de exigências (sobretudo quanto à capacidade de endividamento) era imposta aos estados e municípios. Assim, a aprovação dos financiamentos estava condicionada ao cumprimento de um conjunto de exigências tais como comprovar capacidade de pagamento e endividamento; possuir situação fiscal regular com a União e o FGTS; dispor da contrapartida estabelecida etc.

Entre 1995 e 1998, o desempenho do Programa foi limitado, sobretudo, pela incapacidade de endividamento dos entes federativos, agravada pela política monetária. Nesse sentido, poucos municípios e estados encontravam-se aptos para atender aos quesitos e tomar os empréstimos. A *incapacidade de endividamento destes entes federados foi uma das principais restrições ao desenvolvimento do Pró-Moradia, que acabou desativado.*

O nível de contratações esteve muito abaixo do programado, sobrando recursos do FGTS, na medida em que grande parte dos municípios brasileiros não dispunha de capacidade de endividamento e, portanto, não poderiam participar do Programa. Como estes municípios eram, geralmente, os que mais precisavam dos recursos, o Programa acabou por discriminar contra o seu público-alvo. Devido ao fato de o quadro fiscal de estados e municípios ser mais grave nas regiões mais pobres, parcela substancial dos investimentos realizados entre 1995 e 1998 concentraram-se nas regiões Sul e Sudeste (quase 69% do total). Essa situação afetou até mesmo os municípios que integravam o Programa Comunidade Solidária. Apenas nesse caso, em 1997, o governo federal eliminou muitas das exigências quanto à capacidade de endividamento, além de deixar de exigir a contrapartida desses municípios, para evitar a paralisia do Comunidade Solidária nessa e em outras áreas de atuação (Ipea, 1999).

Esta situação crítica entre 1995 e 1998 foi levada ao paroxismo a partir de 1999, com o aprofundamento do ajuste fiscal. O severo contingenciamento de recursos fiscais e do crédito ao setor público imposto pelo governo federal, restringiu ainda mais os raios de manobra do gasto público das três esferas de governo. Nesse contexto,

foram acentuadas as restrições impostas ao setor público enquanto tomador de financiamentos do FGTS. A partir de 1999, praticamente cessaram as contratações no Pró-Moradia.

Com isso, o atendimento da população de baixa renda no âmbito do FGTS foi transferido exclusivamente para o Carta de Crédito Individual, mesmo sabendo-se que o mercado não poderia oferecer soluções eficazes para que se enfrentassem os problemas relacionadas ao déficit habitacional para a população de baixa renda.

"Flexibilização" do Uso do FGTS

Um outro fato paradoxal, imposto pela política macroeconômica, foi, como vimos, *a incapacidade da execução orçamentária dos recursos do FGTS*. Ou seja, havia recursos e havia enorme dificuldade para gastá-los. Essas dificuldades decorriam, de um lado, das restrições ao acesso da pessoa física tomadora direta dos financiamentos, (em função das barreiras econômicas e burocráticas); e, de outro, das restrições ao acesso dos entes federados (estados e municípios), em função da incapacidade de endividamento e dos limites fiscais impostos pela área econômica. *Logo, sobram recursos e faltam tomadores de empréstimos!* [53]

É ilustrativo que, entre 1995 e 2002, do total de recursos previstos no orçamento do FGTS foram executados apenas 76%; no Pró-Moradia, esse percentual de realização foi de apenas 34%; no programa Apoio à Produção, apenas 16%. No programa Carta de Crédito esse percentual é mais elevado, mas sempre aquém do orçado: Carta de Crédito Associativo (Cohab) (43%); Carta de Crédito Associativo (Entidades) (69%); e Carta de Crédito Individual (86%) (Zamboni, 2004).

Esse conjunto de restrições impulsionou a área econômica do governo a impor mudanças nos rumos da intervenção governamental no setor. Em linhas gerais, houve forte tendência no sentido de restringir os saques do FGTS, baratear os custos e redirecionar o fundo para outras finalidades.[54] Algumas tentativas de 'flexibilizar' o uso

---

[53] Esse ponto foi sublinhado por Bolaffi e Cherkezian (1998:134): "Teoricamente não faltam recursos – sobram! Os números mostram que não se consegue gastar o que está consignado no orçamento do FGTS. (...) Portanto, alguma coisa está errada. Isso se torna ainda mais evidente quando o Conselho Curador do FGTS e a Caixa remanejam recursos dos programas direcionados às famílias mais pobres para outras faixas de renda menos baixas".

[54] A primeira proposta, no âmbito da CEF, parte do pressuposto de que este enorme aumento dos saques do FGTS não estaria relacionado apenas ao aumento do desemprego e à ampliação da informalidade do mercado de trabalho, mas também a fraudes: os empregados estariam entrando em acordo com suas empresas empregadoras para serem demitidos e devolverem a estas o valor da multa de 40% prevista nos casos de demissão sem justa causa. Uma das alternativas estudadas para coibir esse tipo de atitude defende mudanças nas regras do saque previstas na Lei n. 8.036: introduz o parcelamento do saque, no limite do último salário recebido. No caso, por exemplo, de um trabalhador demitido cujo último salário na empresa foi de R$ 2.000, e que tivesse direito a receber R$ 10.000 do FGTS, este valor seria sacado em cinco parcelas mensais de R$ 2.000. Segundo seus formuladores, este parcelamento do saque desmotivaria o trabalhador a fazer acordos com a empresa com o objetivo de sacar o dinheiro do FGTS.

A segunda proposta, estudada pelo Ministério do Trabalho, tinha por inspiração acordo firmado entre os metalúrgicos de São Paulo e as indústrias, pelo qual foi eliminada a multa no valor de 40% sobre o FGTS em caso de demissão. Propondo-se a "flexibilizar os direitos trabalhistas", o ministério do Trabalho estudava mecanismos para legalizar a mudança das regras do FGTS pela eliminação da multa de 40%, o que seria feito em troca do aumento do percentual de contribuição patronal ao Fundo, dos 8% hoje cobrados para 10%.

do FGTS foram implementadas e, se tiverem seqüência, poderão comprometer definitivamente a utilização do fundo como fonte de financiamento da política urbana.

Em termos concretos, destaca-se, em primeiro lugar, o projeto de lei que cria o Fundo Mútuo de Privatizações/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FMP/FGTS), elaborado pelo Ministério do Planejamento e aprovado pelo Congresso Nacional no final de agosto de 1997.[55] Com o FMP/FGTS todo contribuinte do FGTS poderia usar até 50% do seu saldo para comprar ações de empresas (Vale do Rio Doce, Petrobrás etc.) adquirindo cotas dos FMP ou participando de clubes de investimentos.[56]

Em segundo lugar, como veremos a seguir, esta impossibilidade do gasto dos recursos do FGTS também esteve presente na política de saneamento básico. Uma medida grave e de grande alcance, adotada nesse setor, foi a concessão de empréstimos de recursos do FGTS para prefeituras e empresas privadas com o objetivo de incentivar a privatização dos serviços de saneamento. Na segunda gestão de FHC, essa medida foi aprovada pelo Conselho Nacional de Desestatização e começou a ser implementada pelo governo federal através da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5.2 – A IMPLANTAÇÃO INCONCLUSA DO PARADIGMA LIBERAL NO SETOR SANEAMENTO

O objetivo central da contra- reforma do setor de saneamento, entre 1993 e 2002, foi a implementação do paradigma liberal, baseado na privatização e abertura do mercado, nos mesmos moldes seguidos nos demais serviços públicos no campo da infra-estrutura econômica.

A terceira proposta, defendia a mudança no indexador do FGTS, com o objetivo de "baratear" os financiamentos da habitação e do saneamento básico. Assim, em vez da Taxa Referencial de Juros, TR (atual indexador do FGTS e da Caderneta de Poupança, que reflete os juros de mercado), o FGTS passaria a ter como indexador a Taxa de Juros de Longo Prazo, TJLP (calculada a partir de uma combinação dos juros de títulos das dívidas interna e externa). (Cf. Carvalho e Pinheiro (1999); e Oliveira e outros (1999).

[55] A regulação dos FMP/FGTS foi objeto, especialmente, de três instrumentos legais: Lei n. 9.491, de 9/9/1997; Lei n. 9.635 de 15/5/1998; e Decreto n. 3.595 de 8/9/2000.

[56] Os fundos de privatização são geridos pelos bancos privados e trabalhador tem liberdade para escolher o fundo. Os fundos de privatização adquirem ações de empresas em leilões de privatização. Após o leilão, as ações adquiridas permanecem na carteira do fundo pelo prazo mínimo de seis meses. Antes de decorrido este prazo, apenas 10% das ações adquiridas, no máximo, poderão ser vendidas e livremente aplicadas pelo fundo. O rendimento do fundo depende do comportamento dos papéis adquiridos no leilão. Após seis meses, o fundo fica livre para atuar no mercado e o rendimento passa a depender do desempenho das aplicações feitas pelos administradores. A cada seis meses, o optante que não estiver satisfeito com o desempenho do seu fundo poderá transferir o dinheiro para outro fundo; só após um ano, o optante poderá retornar os recursos para a conta vinculada na CEF. O dinheiro aplicado no FMP/FGTS poderá ser sacado a qualquer tempo, nos seguintes casos: dispensa sem justa causa; extinção total da empresa ou fechamento de parte dela; aposentadoria ou falecimento do trabalhador; liquidação ou amortização do saldo devedor de financiamento imobiliário pelo SFH; compra de imóvel à vista; término de contrato temporário; suspensão de trabalho avulso por período superior a 90 dias; e tratamento de Aids para o titular e de câncer para o titular e para seus dependentes (Fagnani, 1998).

Todavia, essa tentativa de reforma permaneceu inconclusa, na medida em que não se lograram consensos para definir o modelo de regulação para o setor. Mesmo assim, impulsionado pela área econômica do governo, o processo de privatização avançou sem regras definidas, de forma predatória. Esse fato terá conseqüências devastadoras sobre as possibilidades futuras de enfrentar um problema social tão grave, cuja face mais gritante é a existência de mais de 100 milhões de pessoas destituídas de redes de coleta de esgoto e de mais de 90% do esgoto coletado não ser tratado.

Paralelamente às tentativas para implantar o paradigma liberal no setor, os órgãos públicos estaduais e municipais, os reais responsáveis pela oferta dos serviços de saneamento, ficaram à míngua, num processo contínuo de asfixia financeira e sucateamento, sobretudo por conta das restrições fiscais e monetárias impostas pela política econômica. É o caso, especialmente, das 25 Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES), que ainda são responsáveis pela prestação do serviço em cerca de dois terços dos municípios brasileiros (cerca de 3.700 municípios), atendendo uma população de mais de 90 milhões de pessoas. O mesmo se observa no tocante aos municípios autônomos, que respondem pela maior parte da parcela restante

A seguir, esses pontos serão aprofundados.

5.2.1 – RUMO AO PARADIGMA LIBERAL

Como mostrei na Segunda e Terceira Partes desta tese, na transição democrática (1985-1990) foram feitas tentativas visando à reforma estrutural do Planasa e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Entretanto, esse esforço foi abandonado com a extinção do BNH (1986). Desde então, setor esteve mergulhado num impasse, a exemplo do que ocorreu com a política habitacional. A crise institucional sobrepôs-se à crise financeira herdada do autoritarismo. Em suma, a extinção do BNH foi o estopim de um longo processo de desmontagem da capacidade de intervenção do Estado nos setores de habitação, saneamento e transporte público que permanecem até o presente.

No governo Collor (1990-1992), este quadro crítico agravou-se. Além de não se enfrentarem as crises financeira e institucional, assistiu-se às primeiras tentativas para aplainar o terreno para semear, no setor, o paradigma liberal. Nessa perspectiva, destacam-se duas iniciativas preparatórias. A primeira, foi o Programa de Ação Social em Saneamento (Prosege) instituído em 1992 e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).[57] A segunda, e mais importante, foi o Programa de Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), financiado pelo Banco

[57] Previsto inicialmente no Plano de Ação Imediata de Saneamento formulado em 1990 pelo Ministério da Ação Social (MAS). O Prosege é dirigido às situações críticas de esgotamento sanitário sendo direcionado aos governos estaduais e municipais, por intermédio das companhias estaduais de saneamento básico, prefeituras e serviços autônomos municipais. Foram implementados cerca de 218 projetos de esgotamento sanitário, distribuídos por 185 municípios. Um componente importante do programa era o "desenvolvimento institucional" das concessionárias estaduais, visando à melhoria da eficiência administrativa e à sustentação financeira pela recuperação tarifária. O custo total do programa foi estimado inicialmente em U$ 500 milhões (US$ 350 milhões do BID e US$ 150 milhões de contrapartidas dos agentes promotores). As obras previstas para serem concluídas em 1993 foram-no em 1999.

Mundial.[58] Com o *impeachment* de Collor, esses esforços foram temporariamente truncados.

Todavia, a partir de 1995, a estratégia liberalizante foi revigorada. A agenda de reformas no saneamento não diferia daquela desenhada para os demais serviços públicos. Em última instância, ela visava a atender as pressões das agências de fomento multilaterais, para abrir o mercado aos grandes grupos nacionais e, sobretudo, internacionais. Portanto, impunha-se a abertura do mercado e a privatização.

Nesse cenário, o modelo 'estatizante' do Planasa – integrado por 25 Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES), que detêm a concessão para prestarem esse serviço em mais de 75% dos municípios brasileiros – foi descartado por completo. Pelo novo paradigma, os governos estaduais e municípios foram induzidos a optar entre três arranjos principais: a privatização das concessionárias estaduais de saneamento; a privatização das autarquias municipais; e a prestação direta dos serviços pelos municípios.

Essa diretriz foi revigorada a partir de 1997, quando as privatizações nos demais setores (energia, telecomunicações, transportes etc.) já estavam encaminhadas. Desde então, a privatização do setor saneamento, em geral, e das CES, em particular, passou a ser considerada como a 'bola da vez'.

Exemplo disso é a decisão do Conselho Monetário Nacional (Resolução n. 162/97) de condicionar a liberação de empréstimos aos governos estaduais à apresentação de um programa de venda das empresas de saneamento.[59] Essa decisão passou a fazer parte das diretrizes do Programa Nacional de Desestatização (PND) e, posteriormente, foi incluída como um dos itens do Programa de Reestruturação das Dívidas dos Governos Estaduais, já referido.

---

[58] O PMSS foi concebido em 1991 pela Secretaria de Saneamento (SNS) do então Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Em última instância, o PMSS visava a preparar o terreno para a reestruturação liberal do setor saneamento cuja meta central é construir um novo marco de regulamentação mais 'flexível' e aberto à iniciativa privada. Nesse sentido, o PMSS visava a promover a "modernização do setor", eliminar as ineficiências, reestruturação tarifária com vistas à auto-sustentação financeira, modernizar as práticas, processos e métodos de gestão. O PMSS buscava promover a reestruturação financeira e institucional das Concessionárias Estaduais de Saneamento, visando à privatização. A busca da eficiência e o estabelecimento de uma estrutura de tarifas "compatível com as necessidades de financiamento do setor" eram objetivos a serem alcançados, dada a escassez de recursos, o esgotamento da possibilidade do setor público financiar os investimentos necessários à recuperação do setor, e a baixa capacidade de endividamento e pagamento dos estados e municípios. Visando a esses objetivos, uma das vertentes do PMSS é a realização de diagnósticos e de propostas do novo modelo de gestão realizados por renomados especialistas setoriais. Em 1995, o MPO/Sepurb, em conjunto com o Ipea, publicou esses estudos. A série "Modernização do Setor Saneamento" é composta de oito volumes, a saber: 1) Fundamentos e propostas de ordenamento institucional; 2) Novo modelo de financiamento para o setor; 3) Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento: implicações e desafios; 4) Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento; 5) Proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento; 6) Regulação da prestação de serviços de saneamento: análise comparada da legislação internacional; 7) Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro; e 8) Avaliação contingente em projetos de abastecimento de água.

[59] Cf. CEF financia projeto privado de saneamento. *Gazeta Mercantil*, 25/6/1997.

A pressão federal pró-privatização dessas companhias também incluía restrições, por parte do BNDES, à concessão de empréstimos aos governos estaduais que resistissem à privatização de suas concessionárias.

A mesma diretriz foi seguida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Nacional (FMI). No acordo assinado com o FMI (1999), o governo brasileiro comprometeu-se a acelerar a desestatização dos serviços de água e esgoto. Além disso, no estudo intitulado *Água e Esgoto no Brasil*, o Banco Mundial sugere ao governo brasileiro "utilizar toda a extensão de seus poderes administrativos para desestimular os municípios de pequeno e médio porte (aqueles com população abaixo de 100 mil habitantes) a outorgar concessões independentes" (leia-se, às Concessionárias Estaduais de Saneamento).[60]

Um fato, extremamente favorável para a implantação do paradigma liberal, foi que a maior parte das concessões, firmadas na década de 70 entre as Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES) e os municípios, começou a vencer a partir do final dos anos 90 (o período de concessão variava entre 25 anos e 30 anos). Em 1997, segundo levantamento feito pelo BNDES, havia cerca de 800 concessões municipais de saneamento vencidas e grande concentração de contratos vincendos no período 1998-2002.

Este cenário representou uma auspiciosa "janela de oportunidade" ao projeto liberal, considerada na estratégia oficial. Com o vencimento das concessões, os municípios retomariam a titularidade dos serviços e ficariam com liberdade para arbitrar sobre a gestão futura dos serviços. Poderiam renovar a concessão com as CES; ou privatizar; ou, ainda, prestar diretamente o serviço de forma individual ou consorciada com outros municípios.

Essa oportunidade foi admitida por um diretor do BNDES que declarou à imprensa que a instituição estaria "acelerando suas atividades no setor de saneamento, porque o momento é de renovação de contratos e boa parte das concessões deverá ser repassada à iniciativa privada, devido à falta de capacidade de investimento do poder público."[61]

5.2.2 – IMPASSES NA DEFINIÇÃO DO MARCO DE REGULAÇÃO

A implementação do paradigma liberal dependia de duas reformas legislativas. A mais importante era a instituição do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, aprovada em fevereiro de 1995,[62] *quase que imediatamente após o início do primeiro mandato de FHC.*

---

[60] Cf. Carlos Drummond. A água é fogo. *Carta Capital*, n. 117, 1/3/2000, p. 24-31.

[61] Cf. BNDES e CEF vão financiar privatização do saneamento. Suzy Gasparini, Panorama Setorial. *Gazeta Mercantil*, 15/8/1997.

[62] Aprovado pela Lei n. 8.897/95 (fevereiro de 1995), complementada pela Medida Provisória n. 890 (13/2/1995) e pela Lei n. 9074 (7/7/1995).

Tratou-se de medida de grande alcance, pois abria ao setor privado, nacional e internacional, o "mercado" de serviços públicos brasileiros num leque amplo de atividades econômicas, com destaque para: energia elétrica (geração, transmissão e distribuição); telecomunicações, transportes (coletivo municipal, ferroviário, rodoviário de passageiros, aquaviário e aéreo), distribuição de gás canalizado, exploração "precedida ou não de obra" de portos, aeroportos, obras viárias, barragens, contenções, eclusas e diques.[63] No caso específico do saneamento, a lei promulgada autorizou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços no "saneamento básico", no "tratamento e abastecimento de água" e na "limpeza urbana".

A segunda reforma implicava definir um marco regulatório para o saneamento. Entretanto, essa reforma não foi concluída no período analisado neste trabalho. Vários projetos de lei foram formulados e tramitaram no Congresso Nacional, sem que obtivessem consenso.

A busca de um novo marco de regulação para o saneamento iniciou-se apenas três dias após a posse de FHC, quando o presidente da República vetou integralmente[64] o Projeto de Lei n. 199/93 (n. 53/91 na Câmara dos Deputados), que dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento. Esse projeto começou a ser formulado em 1989, por iniciativa da Associação Brasileira de Engenharia Ambiental (Abres) e, em última instância, estava na contramão dos novos tempos de modernização – por seu conteúdo "estatizante".

Posteriormente, em 1996, o Senador José Serra apresentou o Projeto de Lei n. 266/96 propondo esse modelo de regulação. Entretanto, o projeto foi recebido com críticas. Em 1997, o senador reviu seu projeto original e apresentou uma emenda substitutiva que, todavia, não amenizou as resistências. O ponto mais polêmico dizia respeito à questão da titularidade do poder concedente. A Constituição de 1988 é dúbia em relação a esse ponto. Alguns artigos atribuem essa titularidade aos municípios, enquanto outros concedem essa competência aos governos estaduais, sobretudo no caso das regiões metropolitanas.

As duas versões do projeto de Serra admitiam a possibilidade de os estados ou o governo federal assumirem a titularidade do poder concedente no caso das regiões metropolitanas. Em alguma medida, e de forma correta, o projeto era inspirado no modelo da França, onde os cerca de 36.500 municípios detêm a titularidade, mas nas 144 comunas em torno de Paris foi formado o Sindicato das Águas e contratada uma única empresa que obedece às regras fixadas por essa autarquia.[65]

De modo geral, os governos estaduais apoiavam o projeto de Serra. Essa posição também foi seguida pelas entidades que representam os grupos de interesse que gravitam em torno das Concessionárias Estaduais de Saneamento, com destaque

---

[63] Cf. Medida Provisória n. 890 de 13/2/1995.

[64] Mensagem n. 4 ao Senado Federal de 4/1/1995.

[65] Cf. Marcos Tadeu Abicalil. Entrevista a Sonia Joia. A saída, onde está a saída? Rumos – Economia & Desenvolvimento para Novos Tempos. Rio de Janeiro: ABDE, n.193, fevereiro de 2002.

para a Associação dos Concessionários de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcom) e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes).

Por outro lado, o projeto de Serra era rechaçado pelos municípios, sobretudo os que se mantiveram autônomos ao Planasa, representados pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA). Posição semelhante foi adotada pelo setor privado, representado pela recém criada Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon).

Com tais resistências, não houve consenso e a tramitação do projeto de lei permaneceu paralisada no Congresso Nacional.

Posteriormente, em fevereiro de 2001, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 4.147/01. Mais uma vez, não houve consenso, tendo sido objeto de inúmeras emendas. A resultante foi praticamente um novo projeto, fruto do substitutivo do Deputado Adolfo Marinho (PSDB-CE). Em ambos os casos, também não houve entendimento, sobretudo no tocante à questão da titularidade. Os governadores e os prefeitos também questionaram a intenção do governo federal de controlar as agências reguladoras estaduais e municipais por intermédio da Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2000[66] com a missão de implementar a "Lei das Águas", que havia sido instituída em 1997. Segundo estes atores, os dois projetos de lei transformariam a ANA, de agência de regulação do uso de recursos hídricos, em agência reguladora da prestação de serviços de água e esgotos.

Em suma, o período 1990-2002 foi marcado pela ausência de uma política nacional de saneamento, portadora de diretrizes objetivas para o setor e de regras claras de fixação de tarifas, regulação e fiscalização dos serviços. A aprovação da lei de concessões em 1995 não veio acompanhada por uma legislação que definisse o marco regulatório do setor. Assim, foi criado e cristalizado um complicado "imbróglio" institucional. De um lado, o modelo "intervencionista" não foi reformado. De outro, o governo federal não logrou pleno êxito na implantação do paradigma liberal. Restou um mostrengo, com cabeça antenada na 'modernização' cosmopolita, e o corpo arraigado ao velho modelo 'estatizante' mergulhado em crise profunda.[67]

5.2.3 – A PRIVATIZAÇÃO SEM REGRAS

Todos os países sérios que tenham adotado o paradigma liberal na prestação dos serviços públicos seguiram um roteiro lógico de duas etapas seqüenciais, prévias e elementares: a instituição de uma agência de regulação e a definição do marco regulatório.

---

[66] Lei n. 9.984/00.

[67] O saneamento vive, no entender de Arretche (1998), um processo de "reforma sem reforma". Com isso, a autora quer dizer que, ao contrário do que ocorre em outros setores (telecomunicações, setor elétrico etc.), "não se pode afirmar que exista uma política explícita de reforma por parte do governo federal para a área de saneamento básico" ou seja, não há "um programa nacional de reestruturação do formato institucional da prestação de serviços".

Trata-se de duas etapas cruciais que envolvem questões extremamente complexas (definição de regras de controle social e de *accountability;* garantia da defesa dos interesses dos usuários; fixação de limites e parâmetros adequados para as tarifas; fiscalização do desempenho dos prestadores de serviço; concepção de padrões mínimos e aceitáveis de prestação de serviços; definição de metas e prazos para o aumento da cobertura, explicitação das penalidades aos contratos não cumpridos etc.). Somente após a superação dessas complexas etapas é que, via de regra, são iniciadas as licitações para as concessões do serviço pelo setor privado (Araújo, 1999).

Todavia, o pragmatismo cosmopolita da social-democrata tupiniquim inverteu essa lógica inquestionável: aqui, via de regra, primeiro privatizamos; depois formulamos o modelo de regulação; e em seguida constituímos a agência regulatória.

A conseqüência é que ficou valendo o que está escrito nos contratos de privatização, amparados em tribunais internacionais. Depois, os modelos de regulação procuram – sabe Deus como –, adaptarem-se aos contratos de privatização e as futuras agências de regulação passam a reinar, como a rainha da Inglaterra.

Via de regra, e de forma simplificada, foi isto o que ocorreu na maior parte dos processos de privatização dos serviços públicos logrados nos últimos anos. Fruto desse pragmatismo inacreditável, vive-se hoje, por exemplo, o grave problema dos reajustes das tarifas dos serviços públicos ("administrados pelo governo") segundo índices previstos nos contratos (muito superiores à inflação) e seus impactos sobre as ditas "metas de inflação", taxa de juros, restrições ao crescimento da economia etc.

No caso do saneamento, nossos reformistas foram ainda mais ousados. A experiência internacional demonstra que a privatização do setor é exceção e não regra. A Inglaterra e a França são os dois únicos países industrializados onde é maior a presença de empresas privadas na gestão do setor. No restante da Europa, nos EUA, no Canadá, no Japão, o poder público é hegemônico. Na maior parte dos países do capitalismo central, prevalece a idéia de que o saneamento é serviço essencial, intimamente relacionado à saúde da população e à preservação do meio ambiente, e que, portanto, deve ser um monopólio público. É importante ressaltar que a privatização na Inglaterra e na França tem sido objeto de críticas e de oposição da opinião pública.[68]

Assim, contrariando a experiência internacional, a privatização do saneamento no Brasil foi iniciada sem modelo e sem agência de regulação. Mais grave é que essa privatização sem regras foi impulsionada pelo próprio governo federal.

---

[68] Na Inglaterra, um ano e meio depois da privatização, as tarifas estavam 30% mais caras e os lucros das empresas no setor aumentaram 360%. Esses lucros foram considerados excessivos e inaceitáveis, a ponto de o governo ter anunciado, em 1997, que cobraria das companhias do setor uma *windfall tax* de US$ 2,74 bilhões, a título de compensação (Cf. Carlos Drummond. A água é fogo. *Carta Capital*, n.117, 1/3/2000, pp. 24-31). Na França "o serviço é deficiente e só 60% do esgoto é tratado. Na Argentina as tarifas subiram 300% com a privatização", afirma Antônio César Costa e Silva, presidente da Abes. (Entrevista a Sonia Joia. A saída, onde está a saída? Rumos – Economia & Desenvolvimento para Novos Tempos. Rio de Janeiro: ABDE, n.193, fevereiro de 2002).

Como mencionei, em 1997 o Conselho Monetário Nacional (Resolução 162/97) passou a condicionar a liberação de empréstimos aos governos estaduais à apresentação de um programa de venda das empresas de saneamento. Além disso, no mesmo ano o setor foi incluído no Programa Nacional de Desestatização e a privatização das CES passou a integrar o Programa de Reestruturação das Dívidas dos Governos Estaduais. Mas a pressão federal pela privatização do setor também incluiu restrições, por parte do BNDES, à concessão de empréstimos a estados que resistissem à privatização de suas concessionárias.

Outro expediente utilizado com esse objetivo foi a "flexibilização" do uso do FGTS para impulsionar a privatização do setor. A exemplo do que ocorreu no setor da habitação, a incapacidade de endividamento dos estados e municípios no saneamento, analisada a seguir, gerou uma situação paradoxal, em que sobravam recursos do FGTS. Não se conseguia gastar, porque os tomadores de empréstimos estavam, via de regra, sem capacidade de endividamento.

No período analisado, foi reduzida a parcela de recursos orçados que, efetivamente, foram contratados. Segundo a imprensa, 18 governos estaduais solicitaram financiamento em 1997 e apenas seis obtiveram empréstimos da CEF; e, das 1.600 prefeituras que apresentaram projetos, apenas 35% receberam recursos do FGTS.[69] Essa realidade implicou que a CEF tenha trabalhado, entre 1995 e 1998, com um orçamento de R$ 3,9 bilhões para a área de saneamento –, mas apenas R$ 788 milhões foram aplicados.

Essa situação, somada à opção pelo paradigma liberal, impulsionou o direcionamento de recursos do FGTS para a privatização do setor. A CEF e o BNDES passaram a estimular a participação da iniciativa privada no setor de saneamento, com a oferta de recursos públicos. Várias linhas de financiamento foram criadas pelo BNDES e pela CEF, com a utilização de recursos do FAT e do FGTS, com destaque para o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (CEF) e o Programa de Assistência Técnica a Parceria Público-Privada em Saneamento (Propar) (CEF e BNDES).

Tratou-se de outro paradoxo da ação governamental, na medida em que a privatização foi sempre justificada pela "liquidez" do setor privado num contexto de crise fiscal do Estado.

Além disso, essa 'flexibilização' de recursos do FGTS distorceu as finalidades originais do fundo, voltadas para o financiamento das políticas urbanas. Em declaração à imprensa, em meados de 1997, o presidente da CEF, Sérgio Cutolo, afirmou que a legislação do FGTS era "dúbia quanto à possibilidade de financiar projetos de saneamento do setor privado". O dirigente afirmou que essa regras legais deveriam "ser revistas, em breve, para que não haja nenhum empecilho ao uso dos recursos para financiar o setor privado" e foi absolutamente claro ao explicitar a intenção do governo de destinar recursos do FGTS para a privatização do setor, ante a

[69] Cf. Expansão do saneamento básico é limitada no país. *Gazeta Mercantil*, 27/5/1998.

incapacidade do setor público em absorver os empréstimos: "Ainda temos R$ 2 bilhões para liberar entre julho e dezembro de 1997 e as companhias públicas não terão, certamente, como absorver esta verba". Para o dirigente, esta inflexão na política do órgão "é uma forma de contribuirmos para a política de privatização, uma vez que não há mais espaço para endividamento dessas empresas públicas". [70]

Nesta perspectiva, a partir de 1998, a CEF passou a autorizar que uma parte dos recursos do FGTS também fosse utilizada para empréstimos às empresas privadas. Estes recursos, que até então financiavam exclusivamente companhias públicas, passaram a estar disponíveis para empréstimo a concessionárias privadas.[71]

Esta mesma diretriz também passou a ser implementada pelo BNDES.[72] O órgão criou três novas linhas de crédito para atender a demanda da iniciativa privada. A primeira modalidade, voltava-se para o setor privado que acabara de obter a concessão de serviços municipais de saneamento. Nesse caso, o BNDES financiava os investimentos privados.

Pela segunda modalidade, o BNDES apoiava projetos que se encontram em fase de licitação, como, por exemplo, a concessão de serviços de saneamento básico para os bairros da Barra de Tijuca e Jacarepaguá, no Rio de Janeiro (investimentos previstos de R$ 240 milhões, nos três primeiros anos) e o projeto Juquiá-Juquitiba, de captação de água em São Paulo, um *Built-Operate-Transfer* (*BOT*).

Uma terceira modalidade de apoio financeiro, aprovada em julho de 1997, compreendia linhas de crédito abertas para as prefeituras, no valor de R$ 30 milhões, para que contratassem empresas de consultoria que fariam a modelagem dos sistemas municipais que orientariam a concessão desses sistemas à iniciativa privada. Poderiam ser beneficiados cerca de 1.300 municípios que possuíam serviços autônomos e pretendiam repassá-los à iniciativa privada.[73]

---

[70] CF.CEF financia projeto privado de saneamento. *Gazeta Mercantil,* 25/6/1997.

[71] Segundo a imprensa, do total de R$ 1,254 bilhão para a área de saneamento em 1998, R$ 296 milhões do FGTS seriam destinados a financiar projetos de concessionárias privadas e R$ 30 milhões seriam destinados para as prefeituras interessadas em desenvolver estudos para a concessão dos serviços à iniciativa privada (Sobram recursos para saneamento. *Gazeta Mercantil*, 4/6/1998).As condições dos empréstimos eram extremamente vantajosas em termos de carência (de 12 a 24 meses), prazo (120 a 144 meses) e juros anuais (8% para projetos de abastecimento de água e de 6,5% para esgotamento sanitário). O saldo devedor era reajustado pelo mesmo índice e período das contas vinculadas ao FGTS (Saneamento privado terá R$ 232 milhões do Fundo de Garantia. *Gazeta Mercantil,* 16/2/1998).

[72] Segundo informações da imprensa, para 1998 o BNDES reservou US$ 1,029 bilhão para o setor de saneamento básico, o que representa 14% dos desembolsos previstos para a área de infra-estrutura. Em 1997, os recursos para a área de saneamento representaram apenas 1% do total do setor de aplicações em infra-estrutura (Idem).

[73] Segundo Terezinha Moreira, dirigente do BNDES: "Essa linha de crédito é específica para a contratação de empresas de consultorias que irão auxiliar as prefeituras a conceder seus serviços de saneamento à iniciativa privada. Essas consultorias ajudarão a fazer a modelagem da concessão do serviço, indicando metas de desempenho e ampliações necessárias. O processo é semelhante ao que ocorre no setor de energia elétrica, por exemplo, em que para cada desestatização é contratada uma consultoria para fazer a avaliação econômica-financeira e a modelagem de venda" (BNDES e CEF vão financiar privatização de saneamento. *Gazeta Mercantil*, 15/8/1997).

Outro passo importante neste sentido foi a contratação pelo BNDES do consórcio liderado pelo Banco Graphus (em parceria com a União de Bancos Suíços, Engevix, Arthur Andersen e Branco Advogados Associados), em agosto de 1998, com o objetivo de conceber a "modelagem" da privatização do setor.

O resultado desse contrato foi explicitado no documento "Modelagem de Desestatização do Setor de Saneamento Básico", assinado pelo BNDES e Banco Graphus. O objetivo do trabalho era estabelecer os modelos a serem aplicados pelos municípios, os parâmetros para os reajustes da tarifas, as diretrizes para o funcionamento do setor, a responsabilidade do poder concedente etc.[74]

5.2.4 – O FILÉ E O OSSO

Na ausência de marco regulatório, cada ente federativo criou sua própria regra. Nesse cenário, prevaleceram, em muitos casos, critérios subjetivos para a escolha dos vencedores dos contratos de licitação.[75] Mesmo na falta de agência e de marco de regulação, municípios e governos estaduais avançaram na "privatização selvagem" do setor. Essa privatização sem regras e sem controle social poderá adiar ainda por muitos anos, a solução do problema do saneamento básico no Brasil.

Como é óbvio, o setor privado interessa-se pela fatia do mercado mais lucrativa, que são, especialmente, as cidades com mais de 100 mil habitantes das regiões Sul e Sudeste, as quais, via de regra, detêm índices elevados de cobertura, ante o desalentado cenário nacional. Portanto, a iniciativa privada não tem interesse em atuar no 'mercado' no qual, de fato, está o problema: as cidades com menos de 20 mil habitantes, sobretudo, das regiões mais pobres do país.

Observe-se que dos 5.507 mil municípios brasileiros existentes em 2000, 4.018 (73% do total) tinham menos de 20 mil habitantes e muitos deles não dispunham do mínimo de infra-estrutura de saneamento básico. A Pesquisa Nacional de Saneamento (FIBGE, 2002-b) aponta que "o porte populacional dos municípios tem um peso significativo na oferta de serviços de saneamento".

---

[74] Segundo Fernando Perrone, diretor da área de infra-estrutura do BNDES, a modelagem apresentada pelo Banco Graphus era "a primeira prova do terno". Segundo o referido diretor, o BNDES estaria disposto a investir R$ 500 milhões, em 1998, em estímulos para que estados e municípios transfiram suas operações de saneamento para a iniciativa privada. "Tudo vai depender da demanda pelos empréstimos, do ritmo das concessões e do ímpeto de investir das próprias empresas. Podem até ser mais recursos", disse Perrone. Segundo ele, o BNDES também pensava em identificar estados dispostos a privatizar suas concessionárias estaduais mediante a antecipação de recursos, como foi feito no caso da distribuição de energia elétrica. "Estamos estudando como ***vão ser esses 'docinhos' para atrair o capital privado*** para o setor", diz o diretor (grifo meu) (Pronta modelagem para o saneamento. Estudo preliminar realizado pelo Banco Graphus será entre hoje ao BNDES. *Gazeta Mercantil*, 4/10/1997).

[75] Segundo Carlos Tadeu Abicalil, especialista da área, houve "casos em que o ganhador foi o que apresentou a melhor proposta técnica". Para ele, isso era um "um absurdo, pois os critérios de excelência devem ser fixados pelo poder concedente no edital, como exigência mínima". Outra prática comum era a "venda" das concessões, justificada para "fazer caixa". Esse critério foi também criticado por Abicalil, para quem, o correto seria estabelecer que o grupo vencedor de uma licitação seria aquele que oferecesse "o maior volume de investimento, no menor espaço de tempo com a menor tarifa" (Entrevista a Sonia Joia. A saída, onde está a saída? Rumos – Economia & Desenvolvimento para Novos Tempos. Rio de Janeiro: ABDE, n.193, fevereiro de 2002).

Além disso, essa selvagem "corrida ao ouro" representará uma sentença de morte às Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES). Como analisei na primeira parte desta tese, a lógica financeira do Planasa era baseada no princípio dos "subsídios cruzados", pela qual o lucro obtido pelas CES nos municípios superavitários poderia ser transferido para o financiamento da expansão da oferta dos serviços nos municípios deficitários. Com *maior controle social e com o financiamento subsidiado* – condições inexistentes durante o Planasa –, as CES poderiam cumprir um papel importante no enfrentamento do problema nas regiões mais carentes e pobres.

Portanto, a privatização minará o sistema de subsídios cruzados. Em linguagem popular, o setor privado ficará com o 'filé' e as CES com o 'osso'. Isso asfixiará as CES, representando restrições estruturais para que se enfrente a questão do saneamento básico no Brasil. Da mesma forma, o interesse do setor privado recai sobre as CES mais lucrativas, situadas nos estados mais ricos da federação. Outro problema é que a questão do saneamento básico não se resume à distribuição de água e à coleta de esgoto. Ao contrário, o problema possui uma dimensão mais ampla, relacionado aos complexos e caros investimentos necessários à captação da água em regiões longínquas e ao tratamento do esgoto. Nesse sentido, o planejamento e a gestão do sistema deve, necessariamente, ser visto na perspectiva sistêmica, contemplando as especificidades regionais e das bacias hidrográficas.

Da mesma forma, não basta coletar o esgoto; é indispensável também tratá-lo, antes de devolver os dejetos aos rios. No Brasil, mais de 90% do esgoto coletado é despejado sem tratamento nos rios. Ocorre, que o tratamento do esgoto é um processo caro, que requer investimentos elevados e com longos prazos de maturação. Assim, a produção da água e o tratamento do esgoto, que envolvem grandes investimentos, não são 'rentáveis' e, portanto, também são 'mercados'que não interessam ao setor privado. Aqui, o 'filé' é a distribuição da água e a coleta do esgoto. Nesse sentido, na ausência de regras claras, a tendência é que, também nesse caso, o setor privado deixará muitos 'ossos' para o setor público.

Em suma, o 'mercado' nem tem interesse nem será capaz de enfrentar a questão do saneamento num país com níveis de pobreza e desigualdade sociais tão profundos como o Brasil.[76]

Dadas as enormes brechas abertas em favor dos novos 'negócios' e ao lucro fácil e rápido, a partir de meados dos anos 90 grandes grupos empresariais, sobretudo da construção civil pesada, passaram a mudar seu foco de atuação, diversificando suas atividades em direção às novas oportunidades que surgiram com a privatização e concessão de serviços públicos. Muitos desses grupos associaram-se a grupos

[76] É ilustrativa a declaração de Antônio Carlos Miranda, então presidente da Assemae sobre esse ponto: "Entre o monopólio público e o privado prefiro o público, pois de quatro em quatro anos, eu voto no novo governo. No privado as concessões podem durar 40 anos. Como fazê-las investirem em áreas mais pobres, onde o serviço dá prejuízo? Eles sempre podem alegar que isso compromete o equilíbrio econômico financeiro da empresa. Qual experiência temos de grupo privado que venha cumprindo à risca as obrigações contratuais? (Entrevista a Sonia Joia. A saída, onde está a saída? Rumos – Economia & Desenvolvimento para Novos Tempos. Rio de Janeiro: ABDE, n.193, fevereiro de 2002).

internacionais, sobretudo inglês e francês. Esses conglomerados percebem o setor de saneamento como lucrativo "filão" de mercado.[77]

É neste contexto que, em meados dos anos 90, foi constituída a Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon). Trata-se do principal representante desses interesses, congregando quase 50 empresas privadas.

O interesse do setor privado pelas cidades de maior porte das regiões mais ricas do país tem sido claramente explicitado pelos seus representantes. Um dirigente do Grupo Camargo Correa, afirma que o alvo do grupo é o mercado das regiões Sul e Sudeste do país, estimado em cerca de 50 milhões de habitantes. "Queremos disputar 10% desse mercado, numa primeira estratégia traçada, que ainda pode ser revista", disse. O maior interesse do grupo era "disputar cidades acima de 100 mil habitantes, em concessões plenas, onde a equação financeira é mais fácil de ser resolvida" (Saneamento absorve muitos recursos. *Gazeta Mercantil*, 1/9/1997).

A primeira experiência do Grupo Camargo Correa foi obter, em 1996, a concessão para explorar os serviços na cidade de Itu, que atende esse perfil: cidade rica do interior de São Paulo, com cerca de 130 mil habitantes. A empresa Cavo Itu, subsidiária do Grupo, vangloria-se de ter sido o primeiro "*project finance*" de saneamento conseguido junto ao BNDES no Brasil. Todavia, logo após a privatização, as tarifas foram reajustadas em mais de 300%. Depois de protestos da população, a prefeitura voltou atrás e introduziu uma tabela de preços que reduz as contas dos maiores consumidores.[78]

Esse 'filé' também tem sido perseguido pelo Grupo Odebrecht. Em 1995, a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), subsidiária da Odebrecht, associou-se à multinacional francesa Lyonnaise des Eaux para explorar a concessão dos serviços na cidade de Limeira. A empresa "Águas de Limeira" assinou o contrato por 30 anos para uma concessão plena. O objetivo era elevar a oferta de água no município em 30% para atender toda a população. Em 1997, a empresa pleiteava a aprovação de financiamento de US$ 40 milhões pelo Bird/IFC. Para tanto, aguardava que a prefeitura majorasse as tarifas "para demonstrar a viabilidade econômica do modelo e esperamos ter uma resposta do IFC até novembro", afirmou o então diretor presidente da Águas de Limeira.[79]

Outro exemplo emblemático, foi a privatização do setor na cidade de Ribeirão Preto, situada numa das regiões mais ricas do país, feita na gestão do Prefeito Antonio Palocci do Partido dos Trabalhadores, em 1995. A empresa Ambient, vencedora da

---

[77] Em declaração à imprensa, um dirigente do Grupo Odebrecht afirmou que o setor representava uma verdadeira "mina de ouro", acreditando que "a captação, tratamento e distribuição da água será um desafio no próximo século". Ainda segundo o dirigente, a concessão em saneamento "irá representar um terço da receita (do Grupo) no início da próxima década" (Empreiteiras correm atrás das concessões. *Gazeta Mercantil*, 22/1/1998).

[78] Cf. Pronta modelagem para o saneamento. *Gazeta Mercantil*, 4/10/1997.

[79] Cf. Saneamento absorve muitos recursos. *Gazeta Mercantil*, 1/9/1997.

concessão, era formada pela multinacional americana CH2M Hills e pela brasileira Rek. Chamou a atenção o fato de que o então o Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp), autarquia municipal autônoma ao Planasa, havia sido capaz de atingir o índice de 100% de abastecimento de água tratada e de 95% de coleta de esgoto.[80]

Um balanço do avanço da privatização sem regras na segunda metade os anos 90, confirma o interesse das empresas privadas pelos municípios de maior porte das regiões mais ricas. Calmon (2001:117), pesquisadora do Ipea, analisa levantamento realizado em 2001 pela associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon).

Até aquele ano, haviam sido firmados 36 contratos de concessão (23 na modalidade plena e 13 parciais) envolvendo 31 municípios isolados e três consórcios de municípios. Os contratos foram assinados por períodos que variam de 14 a 30 anos. No estado de São Paulo, 18 municípios privatizaram seus serviços (Araçatuba, Birigui, Cajamar, Itu, Jaú, Jundiaí, Limeira, Mairinque, Marília, Mineiros do Tietê, Ourinhos, Pereiras, Ribeirão Preto, Salto, São Carlos, Serrana, Tambaú e Tuiuti); no estado do Rio de Janeiro, a privatização foi implantada em seis municípios de grande porte (Campos, Niterói, Petrópolis, Nilópolis, Nova Friburgo e São João do Meriti) e foram celebrados contratos de concessão com dois consórcios municipais; no estado do Espírito Santo, foram firmados dois contratos (Cachoeiro de Itapemirim e Cariacica); nos estados de Mato Grosso (Nobres), Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Pará (Tucuruí), Paraná (Paranaguá) e Amazonas (Manaus) foi firmado apenas um contrato de concessão.

Como se pode observar, a maior parte das privatizações ocorreu nos estados mais ricos da federação. Em todos os casos, foram privatizados os serviços dos municípios de maior porte e, portanto, mais lucrativos.

A privatização sem regras também tem sido praticada no caso das Concessionárias Estaduais de Saneamento. Ante a pressão econômica, dos incentivos financeiros ou de outros atrativos inconfessáveis, determinados governos estaduais optaram pela privatização das suas respectivas Concessionárias Estaduais.

Os exemplos mais emblemáticos e polêmicos desta situação são os estados do Amazonas, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais (Arretche, 1998). Na maior parte desses casos, a privatização sem regras tem sido objeto de contestação na Justiça. Um caso exemplar é a privatização do serviço na cidade de Manaus, o único município lucrativo no estado, deixando para a concessionária estadual a responsabilidade de cuidar dos demais municípios no interior do estado.

Outro ponto a ser considerado, é o patamar reduzido de investimentos do setor privado no período em análise. Dados da pesquisa do Sistema Nacional de Saneamento informam que os investimentos realizados por concessionários privadas em 2000 foram de apenas R$ 125 milhões, 5% do total investido no setor. Dados da

[80] Cf. Excelente negócio, atrasado em Ribeirão Preto. *Gazeta Mercantil*, 4/12/1997.

Associação dos Concessionários de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcom) revelam que desde 1995 foram investidos apenas R$ 390 milhões.[81]

5.2.5 – ALTERNATIVAS AO PARADIGMA LIBERAL

É importante mencionar que a pressão para a privatização das concessionárias estaduais encontrou resistências em alguns estados, dentre os quais São Paulo, na gestão de Mario Covas (1995-1998).

Em 1997, Hugo Marques da Rosa, secretário dos Recursos Hídricos e Saneamento, explicitou publicamente sua oposição à estratégia da área econômica do governo de pressionar pela privatização da Sabesp. Segundo o jornalista Celso Pinto, "seu argumento é que não há, em todo o mundo, evidências conclusivas de que a privatização é a melhor opção neste setor. (...) Hugo da Rosa diz que são poucos os exemplos, no mundo, de privatização integral do setor e que os resultados são controversos. Mesmo nos Estados Unidos, a maioria absoluta das 16.000 operadoras são públicas. O setor exige, por exemplo, subsídios cruzados, já que os mananciais de água se distribuem desigualmente."[82]

O secretário paulista destacou que, em geral, em outras áreas, seria possível criar indicadores sociais e submeter as concessionárias a metas de qualidade e de universalidade que garantissem sua função social. Na área de saneamento, segundo o dirigente, há maior dificuldade. Em telecomunicações há um único poder concedente: a União. Em saneamento, existem regiões metropolitanas, estados e municípios. Em geral, os serviços têm de ser organizados em torno de bacias hidrográficas, já que a intervenção de uma cidade pode prejudicar o abastecimento em outra. "Dada a complexidade da regulação", diz Marques da Rosa, "apenas a Inglaterra privatizou completamente os serviços de saneamento."[83]

Em função dessas divergências, São Paulo formulou um modelo 'alternativo', que teve como ponto de partida a reestruturação administrativa da Sabesp, iniciada em 1995. Houve redução no quadro de funcionários, reversão do processo de terceirização, um programa de combate às fraudes e ao desperdício de água e aumento do número de clientes (acréscimo de cerca de dois milhões, em 1995-1997). A empresa foi subdividida em 17 unidades estratégicas de negócios, oito no interior, três no litoral e seis na região metropolitana. Essas unidades regionais foram organizadas em torno das principais bacias hidrográficas.

Os resultados financeiros da reestruturação foram expressivos. Em 1997, a Sabesp investiu R$ 1,1 bilhão, a maior parte com recursos próprios, e registrou lucro líquido recorde de R$ 279,8 milhões.[84] "A Sabesp é um caso de sucesso recente no

---

[81] Cf. Sonia Joia. A saída, onde está a saída? Rumos – Economia & Desenvolvimento para Novos Tempos. Rio de Janeiro: ABDE, n.193, fevereiro de 2002.

[82] Cf. Celso Pinto. A disputa pela Sabesp. *Folha de S.Paulo*, 16/12/1997.

[83] Cf. A não-privatização do Saneamento. *Folha de S.Paulo*, 14/4/1997.

[84] Cf. Sabesp fecha o ano com lucro recorde de R$ 278,9 milhões, *Gazeta Mercantil*, 20/2/1998.

setor público", afirmou o jornalista Celso Pinto: "Em 94, tinha R$ 600 milhões de dívida vencidas, tomava R$ 72 milhões em *hot money* e teve um prejuízo de R$ 223 milhões. Em 1997, gerou o quinto maior lucro, pelo critério de correção integral, e em 1998 deve lucrar mais de R$ 200 milhões. Ajustou o endividamento, seu valor patrimonial chega a R$ 9 bilhões e está gerando mais de R$ 1 bilhão por ano, em caixa". Em 1997, a empresa estreou na Bolsa de Valores de São Paulo, Bovespa. Até então a Sabesp era a única empresa de saneamento listada em bolsa.[85]

O estado de São Paulo vem seguindo a estratégia, adotada desde 1995, de conservar a Sabesp, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, sob controle acionário do governo estadual. A idéia inicial era reestruturar a empresa, tornando-a rentável e eficiente, para abrir o capital da empresa para um "parceiro estratégico" com participação acionária minoritária. Posteriormente, essa estratégia foi abandonada em favor da venda de um bloco de 20% das ações ordinárias da empresa.

Como informa Arretche (1998), o estado do Paraná adotou nos anos recentes uma estratégia semelhante à do estado de São Paulo. A Sanepar, Companhia de Saneamento do Paraná, também reduziu os níveis hierárquicos do alto escalão da empresa e desconcentrou grande parte das decisões de gestão para unidades de negócio de âmbito regional. Reorganizou sua estrutura hierárquica e instituiu 97 unidades de negócio, que operam submetidas a metas estipuladas em contratos de gestão. A empresa também buscou melhorar sua eficiência operacional, reduzindo custos, aumentando a produtividade e a receita operacional. Com isso, passou de uma situação deficitária em 1995 para superavitária em 1997.

A Sanepar também adotou uma estratégia de captação de recursos que consiste em abrir o capital da empresa, seja vendendo ações para um parceiro estratégico, seja vendendo parte de suas ações de modo pulverizado. Entretanto, o governo do estado permaneceu com 60% das ações com direito a voto, mantendo o controle acionário da empresa.[86]

5.2.6 – ASFIXIA E SUCATEAMENTO DO SETOR PÚBLICO

Como tenho insistido, a implantação sem regras do paradigma liberal no saneamento tem encerrado uma multiplicidade de questões de grande complexidade.

Uma das mais importantes é que a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil ainda é realizada, preponderantemente, pelas 25 Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES). Essas companhias detêm a concessão pela prestação do serviço em cerca de dois terços dos municípios brasileiros (cerca de 3.700 municípios), atendendo uma população de mais de 90 milhões de pessoas.

Além das 25 Concessionárias Estaduais de Saneamento, a oferta dos serviços é prestada por cerca de 1.300 municípios que optaram, nos anos 70, pela prestação direta dos serviços, mantendo-se autônomos em relação ao Planasa. Portanto,

---

[85] Cf. Celso Pinto. A disputa pela Sabesp. *Folha de S.Paulo,* 16/12/1997.

[86] Cf. Sanepar leiloa 39,71% das ações. *Gazeta Mercantil,* 26/5/1998.

qualquer alternativa séria para enfrentar a situação do saneamento básico no Brasil não deveria desconsiderar a importância destas companhias, tampouco dos municípios autônomos, sempre marginalizados na agenda federal, desde a ditadura.

No caso das CES, isso implicaria, de um lado, enfrentar a grave crise financeira que, via de regra, perpassa o conjunto dessas empresas; e, de outro, ampliar os mecanismos de regulação e de controle social, corrigindo-se uma das principais mazelas herdadas do autoritarismo. No contexto democrático, há um enorme campo para a reforma do setor público na perspectiva do aumento da eficiência, da qualidade dos serviços prestados e do controle social. Em alguma medida, as experiências da Sabesp e da Sanepar, acima referidas, sinalizam que a refundação do estado representa uma perspectiva promissora.

Entretanto, a estratégia oficial voltada para a implantação do paradigma liberal vai exatamente na direção oposta. Em grande medida, ela se ancora na tática de promover a asfixia financeira e o sucateamento das CES e, em menor medida, das autarquias municipais autônomas. Nessa perspectiva, a crise financeira não é enfrentada; os gastos governamentais para novos investimentos são restringidos, revelando a firme decisão oficial de não aplicar recursos governamentais no setor público.[87] A 'solução' é o setor privado. Portanto, em última instância, o sucateamento e o desmonte do setor contribuem para justificar a necessidade da abertura do mercado e da privatização.[88]

Observe-se que, nos anos 70, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,46% do PIB. Nos anos 80, essa taxa declinou para 0,24% do PIB; e na primeira metade dos 90, para 0,06% do PIB. A partir de 1995, observa-se uma progressiva recuperação, atingindo o ápice em 1998 (0,35% do PIB). Todavia, entre 1999 e 2001 os investimentos médios se *estabilizaram num patamar de cerca de 0,20% do PIB*, mesmo computando os investimentos privados (Abicalil, 2002:123).

Portanto, a asfixia do setor público é parte da estratégia de implantação do paradigma liberal, exigido pelas agências multilaterais e endossado pela social democracia brasileira. Nesse sentido, paralelamente aos esforços no sentido de

---

[87] Este ponto é sublinhado por Arretche (1998) nos seguintes termos: "O reconhecimento do governo federal que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que este não pode mais cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços que havia cumprido quando da vigência do BNH". Nesse contexto, a "abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de estados e municípios seriam uma necessidade Assim, a flexibilização da prestação dos serviços permitiria novos arranjos institucionais para a gestão da política de saneamento, permitindo ampliar as fontes de financiamento e os modos de gestão. Isto implicaria que doravante não haveria mais uma única modalidade de gestão no âmbito nacional".

[88] A seguinte declaração do então prefeito de Recife, Roberto Magalhães, ilustra esse ponto: "O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) foram extintos. Estados e municípios ficaram sem fonte de financiamento. Hoje, nem o BNDES, nem a CEF, nem os organismos internacionais financiam saneamento. Mas, se o Estado privatizar a Campesa (Concessionária Estadual de Saneamento de Pernambuco), não faltará recursos" (Entrevista a Carlos Drummond. A água é fogo. *Carta Capital*, n. 117, 1/3/2000, pp. 24-31).

implantar esse paradigma, mesmo sem regras, assiste-se ao processo de sucateamento e desmonte do setor público, aprofundando a crise e a pilhagem.

Essa parte da estratégia tem tido sucesso, sobretudo, pela drástica redução da aplicação de recursos públicos no setor para novos financiamentos e para o refinanciamento das dívidas acumuladas pelas Concessionárias Estaduais de Saneamento (CES), governos estaduais e municipais.

Esse cenário tornou-se dramático, se considerarmos que, simultaneamente, as políticas fiscal e monetária restritivas adotadas no período ampliaram o endividamento desses entes, reduzindo-se ainda mais suas "capacidades de endividamento", tornando-os inabilitados para tomar financiamentos para realizar novos investimentos. Chegou-se à situação paradoxal mencionada, na qual existem recursos disponíveis e faltam tomadores públicos de empréstimo.[89]

Na primeira gestão de FHC (1995-1998), foram contratados investimentos da ordem de R$ 5,3 bilhões nos principais programas públicos federais de saneamento. A principal fonte de financiamento foi o FGTS, seguida pelos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) (R$ 2,7 bilhões) e financiamentos externos, especialmente do BID (R$ 1,2 bilhões), e aportes dos governos estaduais e municipais (R$ 1,4 bilhões) à título de contrapartida (Calmon, 2001).

A restrição de recursos atingiu tanto Programa de Ação Social em Saneamento (Pass), financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), como o Programa de Saneamento (Pró-Saneamento), financiado com recursos do FGTS.

O Programa de Ação Social em Saneamento (Pass) era o único programa federal de saneamento financiado com recursos a fundo perdido do OGU. Instituído em maio de 1996, tinha por objetivo ampliar a oferta de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e destinação final de resíduos sólidos nas áreas de maior concentração de pobreza, sobretudo aqueles Incluídos no Programa de Redução da Mortalidade na Infância e pelo Programa Comunidade Solidária. A coordenação do Pass era realizada pela Sepurb, tendo a CEF como agente operador.

O Pass era executado pelos estados, municípios, Distrito Federal e concessionárias estaduais ou municipais de saneamento. Os recursos do Pass eram provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do BID e de contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios. Os valores da União eram repassados a fundo perdido (sem ressarcimento ou pagamento de juros por parte dos proponentes). A contrapartida variava entre zero e 40% do valor do repasse da União.

Observe-se que entre 1996 e 1997 foram alocados para o Pass, no Orçamento Geral da União (OGU), recursos da ordem de R$ 915 milhões. Essas dotações

[89] Nesse sentido, Calmon (2001:114), especialista do Ipea, sublinha que: "Um dos desafios a serem enfrentados pelo setor é viabilizar a contratação de novos investimentos mediante a flexibilização das normas vigentes, relativas ao endividamento e contingenciamento do crédito ao setor público. É necessário ainda rever as regras de contingenciamento de recursos fiscais, para que as dotações orçamentárias destinadas ao saneamento sejam priorizadas e não sofram cortes".

sofreram contingenciamento de aproximadamente 39% (1996) e de 24% (1997) ficando reduzidas, no biênio, a míseros R$ 637 milhões (Ipea, 1999).

O Programa de Saneamento (Pró-Saneamento) configurou-se, entre 1995 e 1998, como principal instrumento da política federal. Ao programa foi destinado mais de 2/3 do total de recursos contratados no período. Financiado pelo FGTS, aprovado oficialmente em 1995,[90] o programa era direcionado ao atendimento de famílias com rendimentos de até 12 salários mínimos. O objetivo do Pró-Saneamento era aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para população de baixa renda.[91]

Entre 1995 e 1997, foram aplicados R$ 3,3 bilhões no programa. Este desempenho poderia ter sido amplificado, não fossem as restrições impostas pela política econômica à capacidade de endividamento dos estados, municípios, concessionárias estaduais de saneamento e órgãos autônomos municipais. Cabe destacar que o Pró-Saneamento é um programa executado por esses órgãos do setor público, que deveriam possuir capacidade de pagamento e endividamento. O Programa previa a necessidade de contrapartida, isto é, de aplicação de recursos próprios do mutuário ou de terceiros (de organismos internacionais) para compor o valor total do investimento.[92]

Estudo realizado pelo Ipea (1999) concluiu que, além dos recorrentes contingenciamentos de crédito público pela área econômica,[93] a limitada capacidade de pagamento e endividamento dos agentes promotores (notadamente estados e municípios) foi o principal fator limitante do programa entre 1995 e 1998.[94]

Em decorrência dessa limitação, acentuou-se o padrão concentrado da distribuição dos recursos do Pró-Saneamento, aumentando as disparidades regionais.

---

[90] Resolução do Conselho Curador do FGTS n. 179/95

[91] O Conselho Curador do FGTS definiu critérios para hierarquizar e selecionar projetos que poderão ser contratados Esses critérios são: atender populações de áreas de elevada mortalidade infantil e/ou sujeitas a doenças endêmicas de veiculação hídrica; eliminar ou diminuir o déficit de serviços de água e esgoto; aproveitar empreendimentos já iniciados, desde que seja tecnicamente possível; apresentar maior contrapartida; integração com outros projetos já financiados por agentes multilaterais de crédito e com recursos do FGTS; e concluir obras que revertam em benefício imediato para a população.

[92] A contrapartida mínima era definida em função da região e da modalidade. Dentre os requisitos para a participação dos organismos governamentais no programa, destacam-se: a) possuir capacidade de pagamento e endividamento, atestados pela Caixa e pelo Banco Central do Brasil (Bacen); b) possuir situação fiscal regular junto à União e, em particular, com o FGTS (origem dos recursos); c) dispor da contrapartida estabelecida pelo Programa; d) comprovação, pela Caixa, da viabilidade técnica, jurídica e financeira da proposta.

[93] As Resoluções do CMN n. 2.461 de 26/12/1997 e n. 2.521 de 8/7/1998, com vistas ao combate do déficit público, estabeleceram um limite de R$ 800 milhões para os desembolsos anuais com recursos do FGTS, para as operações contratadas pela Caixa após 12/11/1997.

[94] De acordo com o Ipea (1999): "Os problemas com os limites de endividamento de estados e municípios, decorrentes do agravamento das finanças municipais e estaduais prejudicou de forma significativa a aplicação de novos recursos em saneamento, pelo fato de que as concessões para exploração desses serviços estão quase que totalmente direcionadas para entidades do setor público, tanto estadual como municipais, cuja capacidade de endividamento é bastante limitada".

Segundo o referido estudo do Ipea (1999), verificou-se, entre 1995 e 1998, excessiva concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste (66% do total de recursos contratados). Para o estado de São Paulo, foram destinados 28% do total de recursos contratados, enquanto que o conjunto dos estados do Nordeste recebeu apenas 22%.

Essa defasagem ocorreu porque os municípios e estados das regiões mais pobres (onde o déficit é maior) sequer chegavam a pleitear os recursos por não atenderem aos pré-requisitos exigidos, sendo desclassificados na análise da capacidade de pagamento, por serem estados e municípios extremamente pobres, com pouco ou nenhum recurso próprio e altamente endividados, cujo único recurso, muitas das vezes, era o Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Segundo estimativa da CEF, para os projetos analisados durante o ano de 1997, era crítica a situação financeira dos agentes promotores dos empreendimentos, sendo *que 77% dos estados, 75% dos municípios, 45% das Concessionárias Estaduais de Saneamento e 34% dos Órgãos Autônomos Municipais não possuíam capacidade de pagamento e, portanto, não poderiam ser "tomadores" de empréstimo* (Ipea, 1999).

Se a situação era crítica na primeira gestão de FHC, ela se tornou dramática no segundo mandato (1999-2002), em decorrência das exigências de ampliar o ajuste fiscal visando a obter superávits primários impostas pelo FMI no acordo assinado em 1999.

Entre 1999 e 2002, houve drástica redução, beirando à paralisia, no nível de investimento do setor de saneamento, em conseqüência de uma série de medidas que contingenciavam o uso de recursos orçamentários, tendo em vista atender as metas de superávit fiscal acertadas com o FMI.[95] As conseqüências dessas medidas para o saneamento são sublinhadas por Calmon (2001:114), nos seguintes termos:

"Essas medidas impactaram negativamente a capacidade de estados e municípios de contraírem empréstimos bem como a das entidades financeiras públicas de concederem financiamentos a órgãos do setor público". A autora sublinha que essas resoluções "***aplicam-se apenas aos órgãos do setor público e não afetaram as linhas de crédito destinadas ao financiamento de concessionários privados".*** A partir dessas resoluções, "***a utilização de dotações de recursos do FGTS para o saneamento ficaram suspensas. Entre 1999 e 2000, por exemplo, não foi firmado nenhum contrato de financiamento entre a CEF (agente financeiro e operador do FGTS) e entidades públicas.*** Por um lado, os municípios não conseguiram cumprir todos os limites e condições legais exigidos. De outro, as operações de crédito da CEF (e de todas as instituições do sistema financeiro nacional) foram limitadas a 45% do seu patrimônio líquido. O acesso aos recursos do OGU também sofreu restrições no período. O governo impôs limites aos recursos orçamentários disponíveis e estabeleceu normas de finanças públicas, mediante a publicação da LRF. Tais medidas ***inviabilizaram novos investimentos com recursos fiscais e impossibilitaram a efetivação de contratos de financiamento com entidades financeiras internacionais,*** o que contribuiu ainda mais para diminuir o nível dos investimentos no setor" (grifos meus).

[95] Em termos objetivos, esses limites foram fixados pelas Resoluções n. 78/98 e 2.653/99 do Senado Federal, posteriormente alteradas pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional n. 2.668/99; 2.727/00; e 2.748/00.

Reflexo disso é que o orçamento de 2001 disponibilizava R$ 2,2 bilhões para saneamento básico. Esses recursos estavam alocados no ministério da Saúde (Projeto Alvorada) e na Sedu. Todavia, no primeiro semestre de 2001, "foram autorizados pelo ministério de Pedro Malan (Fazenda) míseros 0,3%, ou R$ 6,6 milhões". Os financiamentos da CEF (FGTS) foram suspensos "por conta da renegociação das dívidas dos estados e municípios e das limitações impostas pelo acordo de 1998 com o FMI".[96]

5.3 – A AUSÊNCIA DE POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO E ESTÍMULO À PRIVATIZAÇÃO DO SETOR

O pressuposto adotado neste trabalho é que enfrentar um problema da magnitude e complexidade do transporte público metropolitano não pode prescindir de uma política nacional ancorada numa articulação positiva com a política econômica geral do governo e num marco institucional baseado na responsabilidade compartilhada dos três entes federativos.

Entretanto, como ressaltei anteriormente, o transporte público sempre foi marginalizado na agenda do governo federal. Desconsiderado como questão estratégica, o setor nunca contou com uma política nacional portadora de recursos institucionais e financeiros compatíveis com a magnitude das transformações urbanas vividas pelo país nos últimos 50 anos.

Entre 1950 e 1974, o transporte público esteve ausente da agenda do governo federal e, em particular, da Política Nacional dos Transportes. Foi apenas em 1975 que ocorreu o primeiro posicionamento do governo federal. Nesse ano, foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com a finalidade de implantar a Política Nacional de Transportes Urbanos.

Todavia, no final do governo Sarney, o setor foi uma das áreas mais atingidas pelo "desmonte" dos programas federais iniciado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988. Além da "estadualização" dos trens metropolitanos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), destaca-se a tentativa de extinção da EBTU, posteriormente restabelecida por decisão do Congresso Nacional.

Entretanto, no primeiro mês do governo Collor, o "desmanche" consumou-se. A EBTU foi extinta pela Lei que trata da Reforma da Administração Pública federal. Foram realizados cortes orçamentários em todos os projetos de investimento em curso no setor, afetando até programas compromissados e financiados pelo Banco Mundial. Na estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Transportes (que substituiu o Ministério dos Transportes) deixou-se de incluir qualquer divisão administrativa comprometida com intervenções no setor.

Desde então, como aconteceu há quarenta anos, o transporte público voltou a ser considerado pelas autoridades federais como uma "questão exclusiva do poder

[96] Cf. O apagão do esgoto e da água. Revista do Site Primeira Leitura, 59, setembro 2001, p. 32.

local". Como mencionei, a omissão do governo federal agride a Constituição de 1988. Representou uma interpretação distorcida do princípio constitucional que atribui competência ao governo municipal na gestão do setor.

Em síntese, esse posicionamento do governo federal no início dos anos 90 representou uma nova inflexão quanto à percepção do papel do Estado e da divisão de competências entre níveis de governo na gestão do transporte público. Mais uma vez, de forma abrupta, caminhou-se de um pólo a outro. Após quase duas décadas de excessiva centralização do processo decisório no âmbito federal, caminhou-se ao extremo oposto, no qual só ao município cabia a responsabilidade de enfrentar a problemática do setor. Há um conjunto de questões cuja natureza e complexidade transcende a capacidade de atuação "exclusiva" dessa esfera (Fagnani, 1995).

No primeiro mandato de FHC (1995-1998), esse quadro manteve-se inalterado. O documento "Mãos à Obra", que explicita seu Programa de Governo, menciona uma única vez o transporte público e de forma marginal: "Os programas habitacionais devem, igualmente, integrar-se aos programas de saneamento ambiental, infra-estrutura social e transporte urbano" (Cardoso, 1994:171). Essa é a única menção em 300 páginas. O setor não é considerado nem como infra-estrutura econômica, nem como parte da questão social. Sequer aparece como infra-estrutura de transportes. *Tem menor relevância que a questão do índio, para a qual foram dedicadas quase três páginas.*

Ao longo do primeiro mandato de FHC, a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), criada em 1995, vinculada ao ministério do Planejamento, não se posicionou no sentido de incorporar o transporte urbano entre suas áreas de atuação, restrita aos setores da habitação e do saneamento. Na ausência de uma Política Nacional de Transporte Público, a estratégia do governo federal, no período 1995-1998, caracterizou-se por ações fragmentadas entre diversos ministérios (Planejamento e Orçamento, dos Transportes, da Justiça e do Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e pelo esforço de transferir os sistemas de trens federais operados pela CBTU para os governos estaduais (Ipea, 1999).

Mesmo neste contexto, é importante sublinhar o papel desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), sua subsidiária, no apoio de projetos de infra-estrutura para corredores de ônibus e metrôs, financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O BNDES alocou recursos para obras de metrôs e trens metropolitanos em Belo Horizonte, Distrito Federal, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Também apoiou a implantação de corredores de ônibus em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador (Oliveira Lima, 1998).

No segundo mandato do presidente FHC, observou-se uma inflexão positiva no discurso governamental. A instituição de uma Política Nacional de Transporte Urbano, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, foi um dos compromissos assumidos no documento "Avança Brasil" (Cardoso, 1998:226-253). O texto explicitou um conjunto de diretrizes orientadoras da nova política urbana, dentre as quais se

destaca a "descentralização e busca de arranjos cooperativos entre os entes federativos, notadamente nas áreas metropolitanas".[97] O documento também sublinhou a intenção de "formular e colocar em prática uma política urbana integrada", englobando os setores da habitação, saneamento e transporte (Idem:233-234).

Especificamente em relação à Política Nacional de Transporte Coletivo, foram definidas inúmeras diretrizes, com destaque para a "articulação entre os níveis de governo na definição de prioridades de ações, visando a integrar a política federal e local, bem como entre os municípios metropolitanos e entre estes e o estado" (Idem:251). Dentre as "ações estratégicas" pretendidas, destaca-se a de "instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, abrangendo o arcabouço institucional e as diretrizes gerais que irão orientar as políticas municipais e metropolitanas" (Idem:251-252).

Em 1999, foi instituída a Secretaria Especial de Políticas Urbanas (Sedu), diretamente vinculada à presidência da República, em substituição à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (Sepurb). Em maio de 2000, foi criado, no âmbito da Sedu, o Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTran) com o objetivo de formular uma Política Nacional de Transporte Urbano.

Em termos efetivos, no entanto, constatou-se que esses impulsos ficaram restritos à retórica. Sua implementação não encontrou abrigo na agenda liberal de reforma do Estado e no modelo macroeconômico, cujas restrições, acentuadas após o acordo com o FMI (1999), inviabilizaram qualquer perspectiva de articulação positiva do transporte público com a política econômica.[98]

Estímulo à Privatização

Na ausência de uma intervenção pública direta, a marca da política do governo federal nesta fase foi o incentivo às concessões e às privatizações dos sistemas de alta

---

[97] De acordo com o documento oficial: "Cabe ao governo federal, dentro dos limites das atribuições da União, formular políticas de caráter nacional, definir normas de ação, hierarquizar investimentos, instituir os mecanismos de financiamento, induzir ações de modernização da gestão, de inovação institucional e de regulação dos serviços urbanos. Cabe-lhe também criar as bases para uma ação federativa que estimule a cooperação entre os diversos agentes, ressaltando as atribuições constitucionais e as responsabilidades de estados e municípios" (Cardoso, 1998:230-231).

[98] Paralelamente aos esforços da Sedu, destacam-se as iniciativas do Congresso Nacional visando à instituição de uma agência de regulação e fiscalização do setor transportes como um todo. Em dezembro de 2000, a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo do deputado Eliseu Resende (PFL/MG) – ex-ministro dos Transportes do regime militar –, que cria as Agências de Transporte Terrestre e de Transportes Aquáticos. O projeto aprovado prevê a instituição do Conselho Nacional de Transportes e do Departamento Nacional de Infra-estrutura dos Transportes (DNIT), que absorveria as funções dos seguintes órgãos que serão extintos: DNER, Geipot, RFFSA, Valec e CBTU. Parece razoável supor que são imensas as possibilidades de a questão do transporte público permanecer em plano secundário, na medida em que o "super" Conselho Nacional de Transportes reaglutinará poderosos *lobbies* setoriais, reproduzindo situações passadas já conhecidas. Um exemplo disso é o fato de que a contribuição sobre os combustíveis instituída em 2001 (Projeto de Emenda Constitucional n. 175) não inclui o transporte público como beneficiário. A nova contribuição é em grande medida voltada para o setor rodoviário. Essa exclusão do transporte público deu-se a despeito da pressão exercida por representantes do transporte público na Comissão de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados (ANTP, 2000), também presidida pelo deputado ex-ministro dos transportes, Eliseu Resende.

capacidade (metrôs e trens metropolitanos). A privatização do setor é também tema complexo e polêmico. A experiência internacional revela que mesmo nos países do capitalismo central essa opção não é regra, sobretudo em função do seu caráter deficitário e subsidiado. Entretanto, assim como no saneamento, o pragmatismo e a engenhosidade dos nossos reformistas transcende todas essas barreiras.

Na segunda metade dos anos 90, houve um movimento, incentivado pelas instituições internacionais de fomento, no sentido de privatizarem-se os sistemas de alta capacidade. Esse movimento atingia, especialmente, o sistema ferroviário existente nas principais regiões metropolitanas do país, muitos dos quais assumidos pelos governos estaduais, a partir da privatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da extinção da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) – agência federal criada em 1982 para gerir esses sistemas, separando-os da competência da RFFSA. O mesmo movimento também foi impulsionado no caso dos poucos sistemas de metrô existentes no país.

Não cabe no âmbito deste trabalho aprofundar esse tema. Mas não poderia deixar de citar o caso emblemático da privatização do metrô do Rio de Janeiro (Mourthé, 1999). Nesse caso, a regra "investimento público, lucro privado" – marca do recente processo de privatização brasileiro –, foi levado ao paroxismo.

O metrô do Rio de Janeiro foi privatizado no final de 1997. O principal argumento utilizado pelas autoridades governamentais para justificar a concessão dos serviços para a iniciativa privada era que o metrô apresentava déficit operacional, fruto da "ineficiência do Estado".

O secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, Marco Aurélio Alencar (filho do governador Marcelo Alencar) atribuía o déficit à "falta de eficiência, capacidade e competência" do Estado. "Já fui vice-presidente do Banerj (Banco do Estado do Rio de Janeiro, privatizado em 1997) e sei o que representa de desequilíbrio para as finanças do Rio custear o metrô. O Estado, sem a privatização do metrô, não teria a menor condição de suportar 1998", afirmou.[99]

Criou-se grande expectativa em torno desta concessão, uma vez que, como disse, a experiência internacional não indica que o transporte público seja área de interesse prioritário da iniciativa privada. Entretanto, para superar essa dificuldade, nada desprezível, as autoridades do governo do estado do Rio de Janeiro, proporcionaram condições excepcionais para atrair o interesse dos "parceiros" privados. A primeira foi a *majoração das tarifas (de R$ 0,60 para R$ 1,00).* O "tarifaço" incluiu os bilhetes das barcas e dos trens metropolitanos (que também foram privatizados) e provocou uma série de reações populares.[100]

---

[99] Cf. Metrô do Rio é privatizado com ágio de 921%. *Folha de S.Paulo*, 20/12/1997.

[100] Foram impetradas várias ações populares que obtiveram liminares impedindo o aumento, com o argumento de que o reajuste contraria a lei do Plano Real e o interesse social. Em Brasília, a Secretaria de Direito Econômico (SDE), do ministério da Justiça, abriu uma averiguação preliminar, para investigar se os novos valores seriam abusivos (Metrô, trem e barca não terão aumento. *Jornal do Brasil*, 7/12/1996).

A segunda foi acelerar as obras de expansão da rede do metrô (de 25,4 km para 35,5 km), que estavam na fase final de conclusão. Esses investimentos eram de responsabilidade do governo do Estado do Rio de Janeiro, que contou com cerca de R$ 680 milhões tomados junto ao BNDES. Com a conclusão dessa obra em 1998, previa-se que *o volume de passageiros transportados duplicaria (de 350 mil para 700 mil passageiros/dia).*[101]

Como curiosidade, vale anotar que o secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, Marco Aurélio Alencar, não acreditava na possibilidade de o metrô "sair do vermelho" com a gestão estatal, mesmo com a quase duplicação da tarifa e da rede: "O metrô já foi deficitário com 100.000, 200.000 e 300.000 passageiros/dia e nada garante que deixe de ser com 900.000", afirmara.

Era obvio que o aumento da tarifa e a duplicação do movimento diário representariam uma expressiva melhoria nos indicadores econômicos e financeiros da empresa. A duplicação da tarifa e da extensão da capacidade de transporte equacionou o problema do déficit operacional. Tornava-se, portanto, ultra atrativo para a iniciativa privada, *ademais porque os empréstimos contraídos junto ao BNDES eram de responsabilidade do governo do estado do Rio de Janeiro, que também assumiu todos os passivos da empresa, inclusive os trabalhistas*. Essas medidas é que explicam o extraordinário interesse da iniciativa privada, comprovado por ocasião do leilão de privatização.

Com essas extraordinárias vantagens, o leilão de privatização, realizado em dezembro de 1997, foi mais do que um sucesso, deixando surpreso e 'constrangido' o próprio filho do então governador, que coordenava o processo. O preço estabelecido no pré-edital era de *apenas R$ 15 milhões.*[102] Observe-se que o grupo vencedor arrematou a concessão por um valor quase vinte vezes maior (ágio de 921%) do lance mínimo estabelecido. O consórcio Opportrans, formado pelo grupo argentino Cometrans e o Banco Opportunity, que venceu a licitação, "causou perplexidade" na Bolsa de Valores do Rio, quando, pelo sistema de envelopes fechados, ofereceu R$ 291,7 milhões (US$ 261,7 milhões).[103]

---

[101] Cf. Sistemas de metrô são prioridade para BNDES, *Gazeta Mercantil*, 26/10/1997 e Sob protestos, Rio tenta leiloar Metrô. *Folha de S.Paulo*, 19/12/1997.

[102] Segundo informações jornalísticas, esse valor foi considerado muito baixo pelo Clube de Engenharia, que ajuizou ação solicitando acesso a dados da empresa. Para o presidente do Clube, o aumento do preço mínimo, para R$ 28,6 milhões, foi "resultado da pressão" exercida (SISTEMAS de metrô são prioridade para BNDES, *Gazeta Mercantil*, 26/10/1997 e Sob protestos, Rio tenta leiloar Metrô, *Folha de S.Paulo*, 19/12/1997).

[103] O segundo maior lance – do consórcio Metrô-Rio (Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), controladora do metrô de Paris; a Construtora Andrade Gutierrez e a Guanabara Diesel) – foi de R$ 205,6 milhões (sobrepreço de 619,7%); e, no menor lance – de R$ 111,1 milhões –, do consórcio constituído da empresa argentina Emerpa e do grupo brasileiro Montagens e Projetos Especiais (MPE), o ágio foi de 289,0%. Também estava na disputa o consórcio Cascais, formado da Companhia Bozano, Simonsen e da argentina Metrovias, que fez um lance de R$ 132,7 milhões (ágio de 368,2%) (Metrô do Rio é privatizado com ágio de 921%. *Folha de S.Paulo*, 20/12/1997).

Segundo informações jornalísticas, a surpresa diante de tão inesperado sucesso 'beirou o constrangimento':

"O espanto dos presentes – inclusive de representantes do governo – foi tão grande, que as comemorações, após o bater do martelo, geralmente ruidosas, acabaram sendo um tanto contidas. O clima beirava o constrangimento. O secretário da fazenda, Marco Aurélio Alencar, comemorou o resultado, atribuindo-o à 'transparência do processo de privatização do governo estadual'. Mas acabou admitindo que a base do preço estabelecido foi baixa. 'Tínhamos de fazer uma avaliação conservadora, porque não podíamos correr nenhum risco de insucesso nesta operação'. Ele garantiu, porém, que 'o próprio mercado fez todas as correções de avaliação necessárias'" (Metrô do Rio é privatizado com ágio de 921%. *Folha de S.Paulo*, 20/12/1997).

Em declaração aos jornais, o secretário, presidente do Programa Estadual de Desestatização (PED), mostrou surpresa com o preço pago pelo metrô:

"O preço mínimo foi conservador, porque queríamos garantir o sucesso do leilão e porque o metrô era uma verdadeira sangria de recursos dos cofres estaduais, em torno de R$ 80 milhões por ano de subsídios, agravando nosso desequilíbrio fiscal", explicou (Argentinos querem mais metrôs no Brasil. *Gazeta Mercantil*, 22/12/1997).

Por sua vez, o secretário de Indústria e Comércio, Márcio Fortes, disse que, por ser um leilão de concessão de serviço e não uma venda de ativos, o critério de fixação de valor teve caráter muito subjetivo. "Só as empresas interessadas sabem avaliar a importância estratégica que a operação do metrô terá para elas", afirmou.[104]

Devem-se considerar ainda as incríveis facilidades previstas no edital para o pagamento dos R$ 291,7 milhões: a primeira parcela, correspondente a 30% do valor total (R$ 87,5 milhões), seria paga em junho de 1998, quando seriam inauguradas duas novas estações do metrô (previu-se o pagamento de cerca de R$ 57,5 milhões em dinheiro e de R$ 30 milhões em CPS). O restante seria pago *em prestações mensais, por vinte anos,* corrigidas pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), sem juros. A primeira parcela venceria após a inauguração das estações em construção pelo governo, prevista para o período abril-junho de 1998.

6 – REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E RESTRIÇÃO ECONÔMICA: O PARADOXO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

A seguir, continuarei a buscar elementos que me ajudassem a explicitar a tese central defendida neste capítulo, de que, no período em análise, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de promoverem-se a inclusão e desenvolvimento. Como disse, essa estratégia, de um lado, aumentou a exclusão social e, de outro lado, minou a

[104] Cf. Metrô do Rio é privatizado com ágio de 921%. *Folha de S.Paulo*, 20/12/1997.

capacidade de intervenção do Estado brasileiro, em geral, e das políticas sociais, em particular.

Neste tópico pretendo apontar que, ao contrário dos demais casos analisados até o momento, nos setores da saúde, educação fundamental e assistência social houve, de fato, uma progressiva reestruturação dos mecanismos institucionais e de gestão dessas políticas nacionais.

Uma das dimensões desse movimento foi a reorganização do processo de descentralização da ação estatal nesses campos. Como mencionei anteriormente, a descentralização das políticas sociais no Brasil, entre 1988 e 1992, não contou com uma estratégia planejada e gradual de transição. O caráter desorganizado da descentralização das políticas sociais decorreu, em grande medida, de a esfera federal ter-se omitido e não ter assumido a coordenação do processo.

A partir de 1993, ao contrário, nota-se inflexão positiva na postura do governo federal, que amplia seu papel na condução e coordenação em plano nacional. Esse processo foi retomado no início do governo Itamar Franco (1993-1994), pela pressão dos setores organizados comprometidos com a Constituição de 1988. Em grande medida, esse movimento foi possível graças à brecha aberta, temporariamente, pela indefinição política e econômica mais geral, observada imediatamente após o *impeachment* de Collor.

Neste contexto, a partir de 1993, pressionados por setores organizados do Movimento Sanitário e dos defensores da Lei Orgânica da Assistência Social, o Executivo e o Congresso Nacional adotaram medidas para redirecionar as políticas de saúde e de assistência social, para que se reaproximassem dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, desfigurados durante a gestão Collor. A partir de 1995, esses impulsos e pressões foram acolhidas pelo governo FHC.

No caso da educação fundamental, esse movimento ocorreu a partir de 1995, também por iniciativa do Executivo e do Congresso Nacional. Nesse caso, o governo FHC teve papel importante na reorientação da política de educação fundamental agindo em duas frentes. A primeira, no âmbito do Congresso Nacional, impulsionando a regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE) – que, como realcei, estava tramitando em ritmo lento e descontínuo desde 1988 –, bem como adotando uma série de outras medidas, com destaque para a Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A segunda, no âmbito da ação direta do ministério da Educação (MEC), inaugurando uma postura que, efetivamente, rompeu a longa vigência do perfil tradicional de intervenção do Estado nesse setor, herdado da ditadura, caracterizado pela centralização do processo decisório e pela permeabilidade ao clientelismo e demais processos de privatização do Estado. Esta reestruturação foi orientada pelos princípios e diretrizes gerais estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovada pelo Congresso Nacional em 1996 e também se deu nos

marcos do Plano Nacional de Educação, formulado pelo Executivo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, cumprindo-se, assim, uma determinação da LDB.

O traço comum e positivo dessas iniciativas foi o desenho de um arranjo institucional que prevê responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo, na perspectiva da descentralização político-administrativa. Nesse modelo, baseado em pactos de cooperação federativa, o governo federal não se exime de responsabilidades: além do co-financiamento, assume a coordenação e o planejamento em âmbito nacional.

Entretanto, o paradoxo do período em análise é que esses impulsos positivos foram sistematicamente minados pela política macroeconômica. Como já mencionei, o notável estreitamento das bases de financiamento do setor público ocorrido entre 1993 e 2002 enfraqueceu a capacidade financeira dos estados e dos municípios, mas também do governo federal, colocando-se em risco os avanços institucionais obtidos.

A seguir, examinam-se estes dois movimentos antagônicos. Inicialmente, indicarei os principais vetores da reorganização institucional obtidos em cada política setorial mencionada. Em seguida, relembrarei alguns dos principais fatores de ordem econômica que se contrapuseram àqueles avanços.

Ante de iniciar, alerto que o fato de ter-se avançado do ponto de vista institucional e de gestão *não significa, em hipótese nenhuma, que os problemas foram equacionados.* Antes pelo contrário, essas áreas ainda convivem com gravíssimas deficiências estruturais, tanto quantitativa quanto qualitativa, que além de permaneceram sem solução foram agravados por conta das restrições financeiras, chegando-se, em muitos casos, a uma situação de gestão caótica e de prestação de serviço em rota de colapso.

6.1 – REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SUS

No setor da saúde, destacam-se medidas visando a avançar o descontínuo processo de consolidação do Sistema Único da Saúde (SUS).

Uma medida de grande alcance para resgatar e consolidar o SUS foi a extinção do Inamps, pela Lei n. 8.689/93 sancionada na Gestão Itamar Franco, em meados de 1993.[105] Como mencionei, o Inamps, símbolo da política de saúde privatista do regime militar e antítese do SUS, havia sido revitalizado pelo governo Collor.

Ainda em 1993, o ministério da Saúde divulgou dois documentos que visavam àquela reorganização. O primeiro, com o contundente título de "Municipalização das ações de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei". O segundo foi a Norma

[105] Posteriormente, foram editados novos dispositivos legais disciplinando esta matéria. Consultar especialmente: Decreto 907 de 31/8/1993 – Regulamenta a Lei n.8.689 de 27/7/1993; Medida Provisória n. 379 de 30/11/1993 (nova redação ao art. 3° da Lei n.8.689 – extinção do Inamps); Medida Provisória n. 405 de 30/12/1993 (nova redação ao art. 3° da Lei n.8.689 – extinção do Inamps); Decreto n. 987 de 17/11/1993 – Altera Decreto n. 907 de 31/8/1993 (regulamenta a Lei n. 8.689 que trata da extinção do Inamps).

Operacional Básica (NOB) n. 1/93, que procurou detalhar e operacionalizar as idéias explicitadas no documento anterior.

Com a mudança no comando do Ministério da Saúde, após a queda de Collor, o próprio Executivo buscou retomar o processo original de consolidação dos princípios constitucionais do SUS. O Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems) também desempenhou papel relevante nesse processo de reorganização da agenda federal nesse campo.

A Norma Operacional Básica (NOB) n. 1/93

A NOB n. 1/93 buscou reorientar a descentralização do SUS, pela busca de pactos políticos e de consensos entre os três níveis de governo. Na verdade, a NOB n. 1/93 inovou, ao introduzir mecanismos de negociação que foram seguidos nas regulamentações posteriores. Mais especificamente, desde então as Normas Operacionais Básicas resultaram de processo de discussão e de pactos entre as três esferas de governo, pautado pelo entendimento de que a descentralização de competências e responsabilidades deveria ser efetivada de forma negociada e gradual, dada a diversidade de situações que caracteriza o perfil dos entes federativos.

Nesse sentido, uma das diretrizes adotadas foi a "negociação permanente" entre os entes federados. Como instâncias de negociação, foram instituídas a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), integrada por gestores do SUS dos três níveis de governo, e as Comissões Bipartites, compostas, em cada estado, de representantes da Secretaria Estadual e das Secretarias Municipais de Saúde. Outros atores importantes que participaram desse processo foram o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems), o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Saúde.

A NOB n. 1/93 estabeleceu que, para habilitarem-se ao SUS, os estados e os municípios teriam liberdade de escolher entre três modalidades de gestão: incipiente, parcial e semiplena. Essas modalidades configuram graus diferenciados de responsabilidades e de autonomia na operação do sistema de saúde. Os estados e municípios têm, assim, liberdade para optar pela forma mais adequada à sua realidade e possibilidade, em cada caso.

Na gestão semiplena, a mais avançada, essas responsabilidades eram maiores, o que corresponderia a transferências de recursos mais elevadas e maior autonomia de gestão. Nesse caso, uma das condições para a habilitação era a instituição dos Conselhos Municipais de Saúde e dos Fundos Municipais de Saúde. O documentos também anunciava que o gestor municipal passaria a ser responsável pela compra de serviços complementares da rede privada, inclusive os de natureza hospitalar.

No final de 1994, dos 4.975 municípios então existentes, 2.305 (46% do total) haviam solicitado seu enquadramento em alguma forma de gestão. Contudo, na forma mais adiantada de descentralização – gestão semiplena – estavam habilitados apenas 144 municípios. Nessa modalidade, estavam incluídas onze capitais de estados (Belém, Natal, São Luiz, João Pessoa, Recife, Teresina, Campo Grande, Cuiabá, Belo

Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) e inúmeras cidades de médio e grande porte, cobrindo cerca de 26 milhões de pessoas (16% da população brasileira).

Uma segunda tentativa para corrigir rumos, na direção de resgatar os princípios básicos do SUS, dizia respeito ao desenho de mecanismos e critérios de "transferência automática de recursos", sobretudo de repasses de recursos federais. Como vimos, esta questão, crucial para a consolidação do SUS, foi desfigurada no governo Collor –, que revitalizou o Inamps.

A NOB n. 1/93 sinalizava a intenção oficial de, paulatinamente, romper com o repasse de recursos pelo Inamps diretamente a cada prestador (público ou privado) de serviços de saúde de acordo com o critério de "produtividade". Ao contrário, ela preconizava a implantação de uma estratégia de transição, na qual o pagamento (pelo Inamps) por serviço prestado ia sendo progressivamente substituído por repasses financeiros aos estados e municípios. A meta final era instituir o repasse financeiro global e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais. Com esse objetivo, foram instituídos o "Fator de Apoio aos Estados" (FAE) e o "Fator de Apoio aos Municípios" (FAM), que representam a introdução de critérios automáticos de repasse de recursos para os estados e municípios que avançaram os pré-requisitos para o processo de municipalização (Médici, 1995).

A Norma Operacional Básica (NOB) n. 1/96

Posteriormente, em 1996, no governo FHC, o Ministério da Saúde instituiu a NOB n. 1/96 que, intensificando o processo iniciado em 1993, estabeleceu outras modalidades de descentralização de competências e responsabilidades para estados e municípios. Esses aperfeiçoamentos também foram norteados pelos princípios da descentralização gradual, da liberdade de adesão por parte das unidades da federação e da "negociação permanente" entre os três níveis de governo.

A NOB n. 1/96 instituiu duas modalidades de gestão para os estados ("gestão avançada" e "gestão plena do sistema estadual de saúde") e para os municípios ("gestão plena da atenção básica" e "gestão plena do sistema municipal de saúde").

Na "gestão plena da atenção básica", os municípios passariam a ser responsáveis pela assistência básica, fosse por intermédio de unidades próprias, fosse mediante contrato de serviços com provedores.

Na "gestão plena do sistema municipal", os municípios teriam total responsabilidade sobre a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares à população – programação, controle e avaliação – e autonomia para decidir sobre o pagamento dos serviços em seu território, inclusive sobre a alteração de valores de procedimentos médicos, ainda que limitados pela manutenção da tabela nacional como referência mínima.

Com a NOB n. 1/96, houve um acréscimo imediato nas habilitações. Até meados de 1998, 4.554 municípios brasileiros haviam sido habilitados, sendo que a maior parte (4.122) na condição de "gestão plena de atenção básica" e 432 na "gestão plena do

sistema de saúde". Portanto, no primeiro semestre de 1998, mais de 80% dos municípios brasileiros exerciam "o comando de seus serviços de saúde, principalmente os de atenção primária" (Piola, 1998),

Modelo Assistencial e Repasse de Recursos

Outro avanço institucional importante ocorrido no SUS a partir de 1995 foi a incorporação de novos programas, operados pelos municípios habilitados ao SUS, que reforçam as ações de caráter preventivo, com destaque para o Programa de Saúde da Família (PSF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e o Programa Farmácia Básica. Iniciativas dessa natureza, ao substituir o modelo centrado no hospital e com demanda não orientada, são instrumentos estratégicos iniciais para conter custos sem impor restrições ao acesso e, ao mesmo tempo, para ampliar a qualidade dos serviços oferecidos.

Outra inovação importante, foi a instituição do Piso de Atenção Básica (PAB) (Portaria n. 1.882 de 22/12/1997), que assegura a transferência de forma regular e automática de recursos aos municípios que aderirem às formas de gestão previstas na NOB n. 1/96. O PAB também estabeleceu o piso (nenhum município habilitado ao SUS receberá menos de R$ 10,00 por habitante/ano) para o custeio da assistência básica. Embora se trate de valor reduzido, esse é um mecanismo importante para assegurar a "transferência automática" de recursos federais diretamente para as secretarias municipais de saúde, aperfeiçoando o mecanismo embrionariamente instituído em 1993.[106]

Outros aspectos importantes da reestruturação da política de saúde nesta fase foram a extinção da Central de Medicamentos (Ceme) e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan); e os avanços no Programa da Aids e na questão dos genéricos (Negri e Di Giovani, 2001; Abrasco, 2001 e 2002; Piola, Ribeiro e Reis, 2001)

Fontes Vinculadas de Financiamento

Do ponto de vista do financiamento, destacam-se duas medidas. A primeira foi a introdução da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), como fonte de recurso "vinculado" ao SUS.

A CPMF foi aprovada por Emenda Constitucional, formulada pelo Executivo Federal, por iniciativa do Ministro da Saúde, Adib Jatene. A aprovação da CPFM

---

[106] Os recursos do PAB dividiam-se em uma "parte fixa" e uma "parte variável". A parcela fixa (R$ 10,00 *per capita*), era direcionada ao custeio dos serviços ambulatoriais definidos como "assistência básica à saúde" que incluía: consultas médicas em especialidades básicas; atendimento odontológico básico (procedimentos coletivos, procedimentos individuais preventivos, assistência e cirurgia odontológica básica); atendimento básico por outros profissionais de nível superior; visita e atendimento ambulatorial e domiciliar por membros da equipe de Saúde da Família; vacinação; atividades educativas no nível da comunidade; assistência pré-natal; atividades de planejamento familiar; pequenas cirurgias ambulatoriais; atendimentos básicos por profissional de nível médio; atividades dos agentes comunitários de saúde; orientação nutricional e alimentar ambulatorial e comunitária; assistência ao parto domiciliar por médico do Programa de Saúde da Família; e pronto atendimento. A parcela variável compreendia um conjunto de incentivos crescentes (de R$10,00 a R$18,00 *per capita*), para que os municípios implementassem programas prioritários definidos pelo Ministério da Saúde, como o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), entre outros.

contou com ferrenha oposição da área econômica do governo e com uma atitude ambígua do presidente da República. Sua tramitação trouxe desgaste do então ministro, Adib Jatene, que acabou por demitir-se, e revelou a tensão extraordinária que existia no âmago do governo entre os ocupantes das áreas econômica e social. Uma vez aprovada a CPFM como contribuição "vinculada" ao SUS, a área econômica 'deu uma banana' para os representantes do SUS e passou a utilizar a CPMF indiscriminadamente, segundo as conveniências da gestão das contas públicas.

Uma nova tentativa para vincular recursos ao SUS foi impulsionada em 2000, durante a gestão de José Serra no Ministério da Saúde. A Emenda Constitucional n. 29/2000, estabeleceu um novo padrão de financiamento que, a partir do exercício de 2001, implicou uma gradativa vinculação dos orçamentos da saúde, em seus três níveis de governo. Esta primeira etapa completou-se em 2004, encerrando o período de transição para o novo modelo. A regulamentação da EC n. 29 encontra-se ainda em tramitação, em agosto de 2005, no Congresso Nacional; e tem encontrado oposição de diversos atores, sobretudo da área econômica do governo.

Como mostrei anteriormente, a vinculação de receitas ao setor da Saúde era uma das bandeiras do projeto reformista que desaguou na Constituição de 1988. Refletindo esse movimento, os constituintes demonstraram sua preocupação em assegurar ao setor saúde um montante mais estável de recursos, ao determinarem no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35) que, até a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 30%, no mínimo, do Orçamento da Seguridade Social, excluído o seguro-desemprego, seria destinados ao setor saúde. Apesar de o disposto no art. 35 do ADCT ter-se repetido em algumas das LDO aprovadas desde 1989, isso não foi condição suficiente para assegurar que, na execução anual final, a saúde fosse contemplada com os percentuais previstos.

Também sublinhei que, em maio de 1993, decisão do presidente da República, Itamar Franco, e de seu ministro da previdência, Antônio Brito, suspendeu o repasse de recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) para a saúde, que passou a financiar, exclusivamente, a previdência social. Essa medida abrupta, mergulhou a saúde num chamado "buraco negro", na medida em que se interrompeu a destinação de recursos da principal fonte de financiamento do setor, sem que fosse dada uma alternativa condizente com as necessidades do setor.

Outro golpe foi a criação do Fundo Social de Emergência (posteriormente renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Recursos da União, DRU), em 1994, como medida preparatória ao Plano Real, que capturou parcela expressiva de recursos fiscais vinculados aos governos estaduais e municipais, bem como ás políticas sociais federais.

Como reflexo dessas contramarchas no financiamento do setor, em meados dos anos 90, os deputados federais Eduardo Jorge e Waldir Pires, apresentaram proposta de Emenda Constitucional que vinculava recursos à saúde (PEC n. 169/94).

Na mesma época, outra proposta de vinculação foi apresentada pelo deputado Carlos Mosconi, cujo substitutivo foi aprovado pelo Congresso Nacional (PEC n. 82-

B/95). A novidade desse substitutivo era a progressividade da vinculação. No âmbito federal, as vinculações de receitas da Cofins e da CSLL subiriam de 48% a 64% em cinco anos. Os estados e municípios, deveriam, em cinco anos, alcançar a meta de aplicação de percentuais mínimos de seus orçamentos no setor da saúde (respectivamente, 12% e 15%) (Piola, 1088). Esse foi o ponto de partida que inspirou a Emenda Constitucional n. 29/2002.

6.2 – REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL[107]

Entre 1993 e 2002, foram adotadas iniciativas visando a reordenar a assistência social na perspectiva prevista na Constituição de 1988. Nota-se uma inflexão positiva na postura do governo federal, que ampliou seu papel na condução e coordenação deste processo, em plano nacional.

O impulso inicial desse movimento foi a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), pelo então presidente da República, Itamar Franco, em 1993.[108] Conforme mencionado, esse processo foi iniciado em meados de 1989, com a proposta do então deputado Raimundo Bezerra, a qual tramitou no Congresso e foi aprovada em 1990. Levada à sanção do presidente Collor foi integralmente vetada. Em abril de 1991, a matéria voltou à pauta no Legislativo.

A Loas é instrumento efetivo para reorganizar a assistência social no Brasil. Nela estão contidos os princípios e as diretrizes para implantação do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Embora descentralizada, a Loas também conforma um modelo institucional para a assistência que poderia ser classificado como de federalismo cooperativo, na medida em que prevê a criação, nas três esferas da Federação, de Conselhos e Fundos de Assistência Social, bem como a elaboração dos respectivos Planos de Assistência Social.

A partir de 1995, no âmbito do governo FHC, deram-se passos adicionais importantes neste processo de planejamento das bases do novo modelo de gestão da assistência social na perspectiva apontada pela Loas. Dentre essas medidas, destacam-se as seguintes, discutidas a seguir:

- a extinção das tradicionais estruturas burocráticas federais;
- a regulamentação do Fundo Nacional da Assistência Social;
- a formulação de Política Nacional de Assistência Social;
- a Norma Operacional Básica (NOB) n. 1/97;
- a regulação das transferências de recursos;
- a regulação do Benefício de Ação Continuada;
- a regulamentação da Política Nacional do Idoso; e

[107] A análise a seguir baseia-se nos seguintes trabalhos: Cordeiro e Stanisci (1995 e 1996); Cordeiro (1998); e Cordeiro, Palma e Stanisci (1998).

[108] Lei n. 8.742 de 7/12/1993.

— a instituição do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Extinção das Tradicionais Estruturas Burocráticas Federais

A extinção das burocracias tradicionais foi determinada pela Medida Provisória n. 813/95, que extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), rompendo a longa vigência de um perfil de intervenção do Estado nesse setor, caracterizado pelo assistencialismo, pela centralização do processo decisório, pela fragmentação institucional e de programas, e pela permeabilidade ao clientelismo.

Em contrapartida, foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao ministério da Previdência e Assistência Social, que passou a ser responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Seguindo as diretrizes da Loas, também foi instituído o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).

Regulamentação do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)

Em meados de 1995 o FNAS foi regulamentado (Decreto n. 1.605 de 25/8/1995). O FNAS também estava previsto na Loas, com o objetivo de financiar, de forma descentralizada, benefícios, programas e projetos na área da assistência social.

Tratou-se de medida grande alcance, pois representou um passo adicional importante para a implantação do modelo institucional consagrado pela Constituição de 1988. O decreto n. 1.605/95 determinou que a gestão do FNAS caberia à Secretaria de Assistência Social (SAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

As principais fontes de financiamento do FNAS eram as dotações orçamentárias da União; parcela da arrecadação da Cofins e da CSLL; e os recursos do FAS (provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias). Os recursos do FNAS serão aplicados, sobretudo, no pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BCP), outra conquista da Constituição de 1988, tratado mais à frente.

Além disso, os recursos do FNAS também serão utilizados no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS (com prioridade àqueles destinados à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei n. 8.069, de 13/7/1990); e para atender, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência.

Além dessas ações, consta da regulamentação do FNAS um parágrafo único pelo qual, em caráter excepcional, o presidente da República poderá autorizar a aplicação de recursos do Fundo na realização direta, por parte da União, de serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS.

O decreto previu que parcela dos recursos do FNAS fosse repassada diretamente para os estados, os municípios e o Distrito Federal. Para isso, esses entes, seguindo diretrizes da Loas, teriam de instituir os respectivos Conselhos de Assistência

Social e Fundos de Assistência Social, além dos Planos de Assistência Social . Assim, uma vez cumpridas essas etapas, as transferências de recursos do FNAS poderão ser feitas tanto para os fundos estaduais (e destes para os fundos municipais) como, diretamente, para os fundos municipais. Esses recursos poderão ser aplicados, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos, para as entidades e organizações de assistência social registradas no CNAS, para a execução de programas, projetos e serviços no âmbito da comunidade local.

Formulação de Política Nacional de Assistência Social

Outro fato importante deste processo de reorganização foi o debate realizado ao longo de 1995 e 1996, para definir os conteúdos e princípios norteadores da Política Nacional de Assistência Social. Esta proposta foi elaborada por iniciativa da Secretaria de Assistência Social (SAS) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

O documento preliminar, que orientou as discussões, pautou-se pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e pelos subsídios da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em novembro de 1995.

A Loas, prevê a convocação, pelo CNAS, a cada dois anos, de Conferências Nacionais, com a atribuição de avaliar a situação da assistência social e de propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (art. 18, inc. VI).

A I Conferência contou com a presença de 1.069 participantes, e teve o objetivo de subsidiar a formulação da política nacional de assistência social. Esse evento foi o resultado de amplo processo de mobilização desenvolvido durante o segundo semestre de 1995, em todo o país, com a realização de conferências municipais, regionais e estaduais de assistência.

A Norma Operacional Básica (NOB) n. 1/97

No final de 1997, como resultado dessas discussões, a SAS editou a Norma Operacional Básica (NOB) n. 1/97. Essa medida disciplinou o processo de descentralização da política de assistência social (MPAS; 1997).

Mais especificamente, a NOB n. 1/97 apresentou a estrutura básica do sistema descentralizado da assistência social, sinalizou seus pressupostos, princípios e diretrizes, estabeleceu as competências dos órgãos gestores, caracterizou os níveis de gestão, os requisitos básicos para sua eficiência e eficácia, bem como os fluxos de financiamento e transferência de recursos do FNAS para o Fundo de Assistência Social de cada estado, do Distrito Federal e de cada município onde esteja organizado.

Regulação das Transferências de Recursos

Na mesma perspectiva, destacam-se duas medidas visando a disciplinar a transferência de recursos do FNAS. A primeira foi o estabelecimento de "sistemática operacional para financiamento das ações de assistência social" (aprovada pela portaria SAS n. 33, de 5/12/1997). Essa portaria definiu a sistemática de financiamento das ações de assistência social, fluxos e procedimentos operacionais, tendo como instrumentos norteadores a Loas e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A segunda foi a Lei n. 9.604, de 5/2/1998 e o Decreto n. 2.529, de 25/3/1998, que determinam que a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, poderia ser efetuada independente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato.

A liberação dos recursos passou a ser condicionada a que os respectivos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal comprovassem a efetiva instituição e funcionamento dos seus Conselhos de Assistência Social; apresentassem o correspondente Plano de Assistência Social por eles aprovado; e tivessem o Plano de Trabalho aprovado pela Secretaria de Assistência Social do MPAS.

A transferência de recursos destinados aos fundos municipais observaria o que estava aprovado no plano de trabalho estadual. Os recursos seriam depositados em conta vinculada ao fundo destinatário, sendo vedada a sua utilização de forma ou para fim diverso do estabelecido no plano de assistência social

Regulação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

No final de 1995, com quase uma década de atraso, o benefício Renda Mensal Vitalícia foi regulamentado, sob a denominação de Benefício de Prestação Continuada (BPC).[109] Direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 e previsto pela Loas, consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Para fazer jus ao benefício, o idoso deve ter 70 anos ou mais e não exercer atividade remunerada. A partir de 1998, a idade mínima para o benefício baixou para 67 anos e, no ano 2000, para 65 anos (art. 38, Loas).

Considera-se pessoa portadora de deficiência, para efeitos desse benefício, aquela sem condições para a vida independente e para o trabalho. O decreto define como família incapacitada de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior ao valor de um quarto do salário mínimo.

O Benefício de Prestação Continuada é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Compete a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a coordenação geral, o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o órgão responsável por sua operacionalização, por já dispor de estrutura adequada para tal finalidade.

O mesmo decreto que regulamentou o benefício de prestação continuada extinguiu a Renda Mensal Vitalícia, benefício previdenciário instituído pelo regime militar. Com a introdução do BPC, ficou clara a distinção entre benefícios da previdência (de base contributiva) e da assistência (de base não-contributiva).

---

[109] Decreto n 1.744, publicado no *DOU* de 11/12/1995.

Embora esta medida seja positiva, como extensão dos direitos de cidadania, não há como negar que tem alcance restrito, uma vez que a regulamentação limitou o acesso ao benefício a famílias com patamar de renda muito baixo (1/4 do salário mínimo).

Política Nacional do Idoso

Em 1996, o Executivo federal regulamentou (Decreto n. 1.948, e 3/97/1996) a Política Nacional do Idoso, que havia sido promulgada pelo presidente Itamar Franco, no início de 1994 (Lei n. 8.842, de 4/1/1994). Essa medida teve por objetivo assegurar à população com mais de 60 anos condições para promover sua autonomia, integração e participação na vida social. A coordenação da Política Nacional do Idoso compete ao Ministério da Previdência e Assistência Social e prevê a participação integrada de outros ministérios, a saber: os ministérios que atuam nas áreas de habitação e urbanismo, de saúde, de educação e desporto, de trabalho, da cultura e da justiça.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)

Finalmente, destaca-se a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), no início de 1996. O impulso inicial que deu origem ao programa era retirar mais de 3 mil crianças das carvoarias e do cultivo de erva-mate no estado de Mato Grosso do Sul, mas, posteriormente, ele foi estendido para regiões nas quais existam atividades econômicas nas quais predominem o uso do trabalho infantil (beneficiadoras de sisal da Bahia, canaviais localizados no Nordeste, no Rio de Janeiro, São Paulo etc.). O objetivo do governo federal era implantar progressivamente o Peti em todas as áreas onde fossem detectadas concentrações de famílias com crianças exercendo tarefas produtivas penosas e degradantes.

O Peti fornece uma renda mensal de R$ 50 por criança, para as famílias cujos filhos deixem de trabalhar e passem a freqüentar as escolas. A principal fonte de financiamento é o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O MEC também participa do programa, na construção de salas de aula e no fornecimento do transporte escolar.

6.3 – REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

A partir de 1995, podem-se identificar sinais positivos no sentido da reestruturação dos mecanismos institucionais e de gestão da política nacional de educação fundamental.[110]

[110] O governo federal também atuou com o objetivo de reestruturar o ensino médio e superior. No primeiro caso, destaca-se a proposta de alteração de sua estrutura curricular, formulada pelo MEC e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, e as ações voltadas para a reformulação do ensino técnico-profissional (Proposta de Emenda Constitucional n. 370/96). No ensino superior, destacam-se as polêmicas Proposta de Emenda Constitucional que tratava da autonomia universitária (PEC n. 369/96) e a Regulamentação do Ensino Superior, pela introdução de novos critérios de credenciamento (Decreto n. 2.207/97).

Como mencionei, o traço marcante desse movimento foi o desenho de um arranjo institucional que prevê responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo, na perspectiva da descentralização político-administrativa. Nesse modelo, baseado em pactos de cooperação federativa, o governo federal não se exime de responsabilidades: além do co-financiamento, assume a coordenação e o planejamento em âmbito nacional.

Na educação fundamental, os novos parâmetros de atuação do MEC representaram uma ruptura com o padrão tradicional que historicamente moldou a atuação federal no setor, marcado, sobretudo, pela formidável centralização dos processos de decisão e permeabilidade aos mecanismos de privatização do espaço público, como analisei na Primeira Parte desta tese.

Esta reestruturação foi orientada pelos princípios e diretrizes gerais estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovada pelo Congresso Nacional em 1996. Tratou-se da regulamentação complementar da Constituição de 1988 que, como procurei mostrar, foi postergada pelo Executivo federal e pelo Congresso Nacional, em sucessivas manobras postas em prática nos governos de José Sarney e Fernando Collor de Mello.

A reorientação também se deu nos marcos do Plano Nacional de Educação, formulado pelo Executivo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, cumprindo-se, assim, uma determinação da LDB.

Outra medida importante, foi a extinção do Conselho Federal de Educação (CFE), substituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Na revisão das atribuições do órgão, procurou-se corrigir alguns dos principais vícios do extinto CFE, apontados na primeira parte desta tese.

A seguir, detalham-se esses pontos.

6.3.1 – A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)

No setor da educação, destaca-se, inicialmente, a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e sua promulgação pelo presidente da República, em dezembro de 1996. A regulamentação dessa legislação constitucional complementar é importante, na medida em que ela, democraticamente, redefiniu as diretrizes, os parâmetros e os princípios que devem orientar a educação nacional em todos os níveis de ensino. Em concordância com a LDB, o Executivo federal elaborou o Plano Nacional de Educação (PNE), posteriormente debatido e aprovado no Congresso Nacional.

A tramitação da LDB no Congresso Nacional levou oito anos. Ao longo desses anos, houve intenso debate e interlocução constante entre representantes do governo federal e da sociedade civil, com destaque para o Fórum Nacional em Defesa da

Escola Pública.[111] Tendo por base os trabalhos de Souza e Maluf (1995, 1996 e 1998), sumarizo a seguir os principais momentos deste longo processo.

O primeiro anteprojeto de LDB foi apresentado ainda em 1988 pelo então deputado federal Otávio Elíseo (PSDB/MG). O anteprojeto permaneceu em debate na Câmara dos Deputados, de novembro de 1988 até sua aprovação em maio de 1993. Dentre os substitutivos apresentados ao anteprojeto destaca-se o de autoria do deputado Jorge Hage (PSDB/BA) (1989) e o de autoria da deputada Ângela Amim (PPR/SC) (1992). Todavia, durante a tramitação desses anteprojetos na Câmara dos Deputados, um outro projeto, de autoria do senador Darcy Ribeiro (1992), foi apresentado no Senado. Esse anteprojeto, contudo, não chegou a ser apreciado pelo Senado, devido ao processo de *impeachment* do presidente da República.

O substitutivo de Ângela Amim (PLC n. 101/93) foi aprovado na Câmara e debatido no Senado (1993). Na Comissão de Educação do Senado Federal, o projeto teve como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho, cujo parecer foi aprovado em novembro de 1994 e encaminhado ao plenário em dezembro do mesmo ano. O projeto entrou, portanto, na nova legislatura, iniciada em fevereiro de 1995. Entretanto, por requerimento do senador Beni Veras (PSDB/CE) o projeto voltou à Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, cujo relator era o senador Darcy Ribeiro. O parecer aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania rejeitou o projeto da Câmara, argumentando sobre sua inconstitucionalidade e seu excessivo detalhamento, e apresentou substitutivo, de autoria do Senador Darcy Ribeiro.

No início do primeiro mandato de FHC, o senador Darcy Ribeiro produziu cinco substitutivos, entre março e setembro de 1995. Esse contínuo processo de re-elaboração foi resultado de inúmeras negociações, sobretudo com representantes do MEC. O quarto substitutivo elaborado por Darcy Ribeiro, ao ser enviado ao plenário do Senado Federal possibilitou a apresentação de 57 emendas, que foram incorporadas nesse e no quinto substitutivo ao projeto; este último foi aprovado pela Comissão de Educação em agosto de 1995, com poucos votos contrários.

Em janeiro de 1996, o parecer do senador Darcy Ribeiro sobre as emendas ao substitutivo do projeto de LDB foi aprovado pelas comissões de Constituição e Justiça e de Educação do Senado. Foram apresentadas 316 emendas e cerca de 100 delas foram incorporadas, parcial ou integralmente, ao substitutivo. No início de fevereiro de 1996, o plenário do Senado aprovou o substitutivo de Darcy Ribeiro e encaminhou-o para apreciação da Câmara dos Deputados. O texto aprovado no Senado manteve basicamente inalterado o projeto do senador Darcy Ribeiro, que tinha o apoio do Executivo federal.

No retorno à Câmara dos Deputados, foi mantido o regime de urgência. Eliminadas a discussão e a análise do texto pela Comissão de Educação, Cultura e

[111] O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública é constituído de 26 entidades nacionais: Ande, Andes-SN, Anpae, Anped, CBCE, Cedes, CGT, CNTE, CNTEEC, Conan, Conarcfe, Consed, Contag, CRUB, CUT, Fasubra, FBAPEF, Fenaj, Fenase, Fenoe, OAB, SBPC, Ubes, Unidime, UNE e tem por objetivo discutir diferentes propostas e defender aquelas consideradas consensuais no setor educativo.

Desporto, o projeto foi para discussão no plenário. A relatoria do projeto foi entregue ao deputado José Jorge também relator da emenda constitucional que criou o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef). Finalmente, em dezembro de 1996, o parecer do deputado José Jorge foi aprovado por 350 votos favoráveis, com 73 contrários e quatro abstenções. Em 20 de dezembro, a nova LDB foi sancionada, sem vetos, pelo presidente da República.

Ainda de acordo com a análise de Souza e Maluf (1998), o substitutivo de Darcy Ribeiro aprovado no senado, "já estava articulado" com o projeto educacional que vinha sendo formulado pelo Executivo. O MEC além de dar "direção ao processo de formulação da nova legislação para a educação nacional" antecipou-se e encaminhou ao Congresso Nacional vários projetos de lei que também deveriam ser objeto da LDB. Esta estratégia de antecipação de políticas "acabou por definir o caráter e o conteúdo do texto da LDB", afirmam as autoras.

Nesses projetos de lei formulados pelo MEC e encaminhados nessa fase ao Congresso Nacional, as autoras sublinham:

– a instituição do Conselho Nacional de Educação (CNE), em substituição ao Conselho Federal de Educação, como órgão de colaboração e consulta do MEC, com algumas funções normativas e prevendo pouca participação da sociedade civil (Lei n. 9.131/95);

– a definição do processo de escolha dos dirigentes das universidades e a composição dos colegiados das instituições de ensino superior;

– a Proposta de Emenda Constitucional n. 14/95, que possibilitava a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (Emenda constitucional n. 14 e sua regulamentação, em dezembro, pela Lei n. 9.424/96);

– a Proposta de Emenda Constitucional que alterava dispositivo relativo à autonomia universitária e incentivava as universidades federais a buscarem novas fontes de financiamento no setor privado (PEC n. 369/96); e

– a Proposta de Emenda Constitucional referente às reformas do ensino profissional e técnico (PEC n. 370/96).

Também vê-se a influência do MEC na tramitação do projeto no Senado, pelo fato de que a LDB aprovada incorporou outros programas que estavam sendo implementados pelo Executivo, dentre os quais o controle e a avaliação do ensino básico e superior; ensino à distância; e propostas a favor da descentralização e da maior autonomia à escola para administrar pessoal e recursos materiais e financeiros .

Em suma, a LBD foi um passo fundamental para a definição democrática dos rumos a serem seguidos a partir daquele momento. De forma sintética, a LDB fortaleceu a autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares, incentivou a cooperação entre os entes federativos e definiu com maior clareza a divisão de competências e de responsabilidades entre eles. A União não se poderia eximir das responsabilidades por coordenar a política nacional de educação e cumprir os papéis normativo, redistributivo e supletivo.

Com a LDB, a educação básica compreende a educação infantil (até seis anos de idade), o ensino fundamental obrigatório (de sete a 14 anos) e o ensino médio, para o qual prevê a progressiva obrigatoriedade e gratuidade. Ainda em relação ao ensino médio, a LDB também enfatiza, em primeiro lugar, a importância da formação geral do educando, preparando-o para o trabalho e a cidadania e, em segundo lugar, para o exercício de profissões técnicas. Na educação superior, a principal ênfase recaiu na questão da autonomia universitária.

A valorização e a formação dos profissionais da educação foi outra prioridade da LDB. Na questão do financiamento, destaca-se a ratificação da importância dos dispositivos constitucionais que estabelecem os percentuais de recursos a serem aplicados pelas três esferas de governo, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

6.3.2 – O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

Em atendimento à LDB, o MEC elaborou o Plano Nacional de Educação (PNE) e encaminhou-o ao Congresso Nacional, em 1997, contendo as diretrizes, estratégias e metas até 2007, consideradas "necessárias para colocar o Brasil num patamar compatível com o dos países desenvolvidos, em termos da amplitude da escolarização e do nível da escolarização a serem atingidos em todo o país".

O PNE estabeleceu metas para o ensino fundamental; educação infantil (creches e pré-escolas); educação especial; ensino médio; ensino profissional; educação de jovens e adultos; ensino superior; educação à distância; educação indígena; financiamento e gestão; e formação de professores e valorização do magistério. O documento aponta, de forma detalhada, a responsabilidade dos entes federados para o cumprimento de cada uma das metas estabelecidas.

Para a elaboração do PNE, segundo Souza e Maluf (1998), consideraram-se várias medidas que estavam em fase de implementação pelo MEC, com destaque para:

– o estabelecimento de responsabilidades em relação aos diferentes níveis de ensino, a serem distribuídas entre os municípios, estados e União;

– a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), resultante da Emenda Constitucional n. 14/96;

– a ampliação do sistema de avaliação educacional, que passou a abranger, além do ensino fundamental, também o ensino médio e o superior, e a avaliação do livro didático;

– a descentralização de programas de apoio educacional, principalmente no ensino fundamental envolvendo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Nacional do Livro Escolar; e a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), de distribuição de recursos financeiros

diretamente para as escolas, com o objetivo de aumentar a autonomia escolar (também chamado de "dinheiro na escola");

– a ampliação da cobertura dos programas existentes;

– o desenvolvimento de novas modalidades de apoio: implantação da TV-Escola e do programa de apoio tecnológico (para recepção dos programas); início do programa de informática na educação;

– a continuação do Projeto Nordeste;

– a elaboração de plano para criar programas semelhantes ao Projeto Nordeste, nas regiões Norte e Centro-oeste;

– o estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN);

– a reforma do ensino médio e da educação profissional; e

– o projeto de autonomia para as universidades.

6.3.3 – MUDANÇAS NO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (CFE)

Como mencionado, uma das 'mazelas' da política do regime militar era o Conselho Federal de Educação (CFE). Esse Conselho foi extinto, em 1995, sob suspeita de irregularidades. Em seu lugar foi instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja regulamentação procurou corrigir os principais vícios do extinto CFE, sobretudo na definição de critérios mais democráticos para a indicação dos membros.

Em setembro de 1995, o MEC encaminhou Medida Provisória ao Congresso, propondo a alteração de artigos da Lei n. 4.024/61 que havia instituído o CFE. Aprovada em novembro pelo Congresso, a lei que estabelece a estrutura, a composição e as atribuições do novo Conselho Nacional de Educação (CNE) foi seguida de regulamentação sobre os procedimentos de escolha e nomeação dos membros.

No início de 1996, o Ministério da Educação instalou o Conselho Nacional de Educação (CNE). Como analisa Maluf (1996), o CNE é composto das Câmaras de Educação Básica (responsável pelas medidas que se referem ao ensino fundamental e médio) e de Educação Superior, constituídas, cada uma, por doze conselheiros. Em cada Câmara há um representante do Ministério da Educação: na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental; e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior.

A escolha dos conselheiros é feita pelo presidente da República, sendo que pelo menos a metade dessas escolhas passou a ser feita com base em consulta a entidades da sociedade civil (centrais sindicais, empresariais, estudantis, organizações científicas etc.), apontadas pelo MEC. As entidades indicam nomes por meio de lista tríplice para cada Câmara. De posse das indicações, o MEC elabora uma lista única e a remete às mesmas entidades já consultadas, para que indiquem novamente três

nomes. O MEC prepara, então, as listas que serão enviadas para apreciação do presidente da República.[112]

6.4 – MUDANÇAS NO ENSINO FUNDAMENTAL

Na educação fundamental, a ação federal foi marcada por impulsos positivos visando à reestruturação dos mecanismos de gestão, revendo o padrão tradicional que historicamente moldou a atuação federal. Esta inflexão ocorreu a partir de 1995, durante a gestão do ministro Paulo Renato Souza. Esses esforços foram orientados pelos princípios e diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Dentre as inovações, destacam-se:

— a criação do Fundef;

— a descentralização de programas federais;

— a transferência direta de recursos;

— as mudanças no Livro Didático;

— a introdução de novas tecnologias;

— a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); e

— o reforço da avaliação do ensino.

A seguir, comentam-se brevemente esses pontos.

A Criação do Fundef

De iniciativa do MEC, o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi aprovado pelo Congresso Nacional em setembro de 1996, pela Emenda Constitucional n. 14/96, e regulamentado em dezembro daquele ano.[113]

Com o Fundef, a União assumiu maior responsabilidade de formular e coordenar

---

[112] Ainda conforme Maluf (1996), as atribuições do novo CNE são: a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo ministro de Estado da Educação e do Desporto; e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal; f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; e g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministério de Estado da Educação e do Desporto.[112]

O Conselho deve reunir-se a cada dois meses e suas Câmaras, uma vez por mês. Cada Câmara terá seis conselheiros com mandato de quatro anos, e cinco com mandato de dois anos. O presidente do Conselho é um membro, eleito por seus pares, com mandato de dois anos, assim como o das Câmaras. Os conselheiros não mais contarão com técnicos para apreciação dos diferentes processos e terão de basear seus pareceres e decisões em estudos e análises realizados pelo MEC. A legislação prevê ainda a realização de avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior. Entre os procedimentos adotados para viabilizar esta medida, destacam-se exames nacionais aplicados aos alunos que estejam concluindo os diversos cursos.

[113] Lei n. 9.424/96, de 24/12/1996.

uma política nacional para o ensino fundamental, baseada na cooperação entre esferas de governo, na perspectiva da descentralização administrativa.[114] Nesse sentido, o governo federal assumiu o papel de indutor da gestão compartilhada do ensino fundamental entre as esferas estadual e municipal. Além disso, o governo federal passou a cumprir papel redistributivo no âmbito regional, ao suplementar o financiamento do ensino básico em regiões onde os governos subnacionais mostrarem-se incapazes de garantir o gasto *per capita* mínimo proposto no Fundef.

De acordo com Barjas Negri (1997), então secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e um dos idealizadores do Fundef, o objetivo central da medida era corrigir uma distorção constatada na maior parte das unidades da federação entre o número de alunos do ensino fundamental e os impostos disponíveis, por dependência administrativa (governo estadual ou municipal). Mais especificamente, constatavam-se acentuadas diferenças entre o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental e a participação relativa dos respectivos governos estaduais e municipais em relação ao total de impostos disponíveis (receitas próprias e transferências). Na região Nordeste, por exemplo, os municípios respondiam por 54% das matrículas do ensino fundamental, mas ficavam com apenas 33% das receitas dos quatro maiores impostos e transferências (ICMS, Fundo de Participação do Estado, Fundo de Participação dos Municípios, e Fundo de Exportação).

Outros exemplos mais evidentes de distorções relatadas por Negri eram: o conjunto dos municípios do Maranhão e de Alagoas era responsável por dois terços das matrículas e recebia apenas um terço desses recursos; o conjunto dos municípios mineiros respondia por apenas 24% das matrículas e recebia 37% dos recursos; o governo estadual do Rio de Janeiro respondia por 38% das matrículas e concentrava 72% dos recursos; e os mais de 600 municípios do estado de São Paulo, responsáveis por apenas 11% das matrículas, recebiam 29% desses recursos.[115]

Nesse sentido, em última instância, o objetivo do Fundef era buscar uma redistribuição mais eqüitativa dos recursos disponíveis para estados e municípios em cada unidade da federação, e que levasse em conta o número de alunos efetivamente matriculados nas respectivas redes estaduais e municipais. Para isso, o Fundef estabeleceu uma relação entre receita de impostos e responsabilidade por aluno do ensino fundamental.

---

[114] Segundo o documento oficial "o estabelecimento do regime de colaboração entre essas esferas da administração educacional e a definição da hierarquia que deve existir entre elas assume importância decisiva para a instauração de um federalismo educacional saudável e competente. O regime de colaboração que se torna necessário e inadiável deverá ser capaz de redundar em efetivo somatório de esforços humanos e financeiros, de forma a proporcionar a todas as crianças e adolescentes atendimento eqüitativo por parte do Poder Público, eliminando as diferenças largamente generalizadas entre o estado e o município no cumprimento da escolaridade obrigatória" (MEC 1995:14).

[115] Nas palavras de Negri (1997:16): "As dimensões das redes estaduais e municipais do ensino fundamental em cada unidade da federação variam muito, causando distorções na capacidade do gasto por aluno/ano. Em outras palavras, encontramos enorme diferença no atendimento do aluno dentro do mesmo município, simplesmente porque a escola pode ser estadual ou municipal, e a disponibilidade de recurso em cada esfera de governo tem uma acentuada diferença".

Pela Constituição de 1988, os estados, o Distrito federal e os municípios são obrigados a aplicar 25% dos impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Emenda Constitucional n. 14/96, que institui o Fundef, assegurou uma subvinculação de, pelo menos 60% desses recursos, "na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental." Determinou, portanto, que, nos próximos dez anos (até 2008), os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão ao ensino fundamental pelo menos 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e Fundo de Exportação (FX).

Para corrigir a distorção entre receita de impostos e responsabilidade por aluno do ensino fundamental, a Emenda aprovada estabeleceu que a distribuição de responsabilidades e de parte dos recursos entre o governo estadual e os governos municipais seria concretizada mediante a criação, no âmbito de cada unidade da federação, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, constituído com, pelo menos, 15% dos seguintes impostos e transferências: ICMS, FPE, FPM e FX. A redistribuição desses recursos para estados e municípios, de uma mesma unidade da federação, passou a ser feita *proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes municipais e estaduais.*[116]

O Fundef estabeleceu o piso do gasto *per capita* mínimo nacional por aluno do ensino fundamental. Nesse sentido, estipulou que nenhum estado e município gastem menos de 300 reais por aluno/ano. Esse valor *per capita* foi obtido pela divisão de 15% da soma do ICMS, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de todos os estados e municípios brasileiros, pelo total de alunos do ensino fundamental.

A legislação estabeleceu que sempre que determinado estado ou município não conseguir atingir esse piso *per capita* definido nacionalmente, a União suplementará os recursos do Fundef. Portanto, o governo federal assumiu o papel de redistribuir recursos para regiões mais pobres, visando a garantir um padrão mínimo de qualidade, definido nacionalmente.

A legislação determinou ainda que, em cada Unidade da Federação, 60% dos recursos dos respectivos Fundef sejam destinados ao pagamento dos professores em efetivo exercício do magistério. Na época, o MEC preconizava o estabelecimento de um salário médio de referência nacional para professores com formação de 2º grau, correspondente a R$ 300, para uma jornada de 24 horas semanais. Para os professores com formação de 3º grau, o salário médio de referência nacional era de R$ 375.

---

[116] Na verdade, sublinha Negri (1997), a Emenda que criou o Fundef "aprovou uma 'minirreforma' tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos –, e equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito de cada Unidade da Federação. Para o autor, essa variável "vai, com certeza, reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar do município ser estadual ou municipal. Dentro da Unidade da Federação, estados e municípios terão a sua disposição o mesmo valor por aluno/ano".

Finalmente, a legislação do Fundef definiu, com maior precisão, a competência e a divisão de responsabilidades entre níveis de governo. Assim, a União "organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito Federal e aos municípios"; os municípios "atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil"; e os estados e o Distrito federal "atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio".

Descentralização dos Programas Federais

Em 1997, foi realizada uma reforma administrativa no MEC. No bojo desse processo, foi extinta a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e foram redefinidas as atribuições do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), em consonância com as novas orientações ensino fundamental (Medida Provisória n. 1.549, de 14/02/1997).

Nesse contexto, alguns programas tradicionais foram extintos (o Sistema de Manutenção de Ensino, SME, e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, Pronaica, por exemplo) e a importância de outros foi reduzida, como a do Programa Plano de Trabalho Anual (PTA), principal mecanismo de transferências negociadas com as demais esferas de governo e de assistência financeira a órgãos federais e instituições não-governamentais.

Paralelamente, intensificou-se o processo de reorganização da descentralização dos programas federais. O exemplo mais significativo é o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (Pnae), um dos símbolos emblemáticos do perfil de intervenção centralizado e permeável à privatização do Estado que foram herdados da ditadura militar, como mencionei na Primeira Parte desta tese.

Desde então, o governo federal, através do FNDE, ao invés de distribuir alimentos, passou a transferir recursos para os estados e os municípios, que passaram a ter a responsabilidade direta na aquisição, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos.

Em 1996, foi estabelecido como critério básico para a transferência de recursos, a multiplicação do número de alunos por um determinado custo aluno/dia, diferenciado para alunos matriculados no ensino fundamental (R$ 0,13); para alunos da pré-escola e das escolas filantrópicas (R$ 0,60); e para alunos de municípios integrantes do programa Comunidade Solidária (R$ 0,20).

A despeito de os valores *per capita* serem baixos, essa mudança implicou crescente adesão dos municípios ao novo Pnae: de 1.265 para 4.025 municípios, entre 1995 e 1997 (Ipea, 1999). O Pnes fornecia merende escolar para cerca de 40 milhões de crianças em mais de 4 mil municípios brasileiros e respondia por cerca de 40% dos dispêndios do FNDE

Transferência Direta de Recursos

Outra medida descentralizadora positiva foi a instituição (1995) de um novo programa denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), conhecido como "dinheiro na escola".

O PMDE também transferia recursos diretamente às escolas públicas e organizações não-governamentais, para reforçar a infra-estrutura física e pedagógica do ensino fundamental. Atendia pequenas despesas referentes à manutenção e conservação dos prédios, à aquisição de material de consumo e didático-pedagógico, às atividades de capacitação e aperfeiçoamento do magistério, à avaliação da aprendizagem e à implementação de projetos pedagógicos da própria escola.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) financiava e administrava este programa. A exemplo do Pnae, os recursos eram repassados às escolas em uma única parcela anual e o valor era definido pelo número de alunos e localização geográfica das unidades escolares: escolas de maior porte e localizadas nas regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) recebiam mais recursos (Souza e Maluf, 1998). Em ambos os programas, PNME e PMDE, os critérios fixados passaram a restringir a distribuição de recursos por critérios clientelistas, revendo a forma tradicional de gestão federal.

Mudanças no Livro Didático

A primeira mudança importante na gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi a ampliação de sua cobertura para os alunos da 5ª a 8ª série do ensino fundamental, duplicando a quantidade distribuída e atingindo, já em 1996, mais de 110 milhões de livros.

A segunda inovação foi a descentralização parcial do programa, pelo repasse de recursos para algumas secretarias estaduais de Educação, que organizam os processos de seleção, compra e distribuição dos livros. Como apontei anteriormente, a centralização do PNLD era outra mazela da política educacional do autoritarismo, que acarretava superfaturamento, má qualidade dos livros selecionados e atraso na distribuição, dentre outros problemas.

A terceira inovação foi o início de um amplo processo de avaliação dos livros didáticos. O MEC, por meio da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), e da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF), desencadeou, em meados de 1995, um processo de avaliação e seleção dos livros didáticos que iriam compor o catálogo do Ministério para 1997. O procedimento adotado nesse processo exigia que as editoras inscrevessem os títulos que seriam analisados por uma comissão formada de 50 professores universitários de todo o país, coordenada pelo Cenpec, instituição de pesquisa contratada pelo MEC para realizar o trabalho (Souza e Maluf, 1996).

Introdução de Novas Tecnologias

A LDB/96 estabeleceu que o poder público deveria incentivar o desenvolvimento de programas de educação à distância, em todos os níveis e modalidades de ensino.

Nesse sentido, o MEC instituiu programas portadores de inovações tecnológicas visando a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem. Nessa linha

destaca-se o Programa TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico à Escola (PAT) e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo).

Com o Programa TV-Escola, o MEC priorizou o ensino fundamental. O TV-Escola passou a contar com um canal de televisão exclusivo para a educação, com sinal gerado pela Fundação Roquete Pinto e transmitido em circuito fechado para todo o país, por satélite, com recepção por antena parabólica. Os programas são voltados para a formação do magistério do ensino fundamental, capacitação de diretores de escolas públicas, uso do livro didático e apoio de sala de aula; e programação que aborda diferentes disciplinas e temas: Português, Matemática, Ciências, História, Geografia, noções de cidadania e saúde.

O Programa de Apoio Tecnológico à Escola é suplementar ao TV-Escola, baseia-se na distribuição de "*kits* tecnológicos" contendo antena parabólica, TV em cores, videocassete e fitas de vídeo. A meta inicial do governo era instalar o equipamento e conectar ao programa mais de 46 mil escolas públicas com mais de cem alunos. A aquisição desses equipamentos era feita pelas secretarias estaduais de Educação e pelos municípios, para os quais o FNDE transferiu recursos financeiros.

O Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) foi criado no final de 1996, com o objetivo de instalar mais de 100 mil computadores em mais de 6 mil escolas públicas com mais de 150 alunos que oferecem, simultaneamente, ensino fundamental e ensino médio. O programa previa recursos para a aquisição de computadores e para treinamento de professores. Para isso, numa primeira etapa, pretendia-se promover a criação, nos estados, de cerca de 200 Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE) e capacitar mais de 800 multiplicadores, 26 mil professores e 6,4 mil técnicos. A escola informatizada teria uma rede local com estações de trabalho distribuídas pelas suas dependências. Cada rede local seria conectada a um núcleo de tecnologia educacional, que concentrava informações das escolas do seu entorno. Os núcleos seriam conectados às secretarias de educação do estado, interligadas entre si e ao MEC (Souza e Maluf, 1995).

Definição de Parâmetros Curriculares Nacionais

Outra iniciativa do MEC, atendendo ao art. 21 da Constituição, foi a publicação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) que definem os conteúdos mínimos para as disciplinas obrigatórias do currículo do ensino fundamental.

Essa atividade era básica, dado que subsidiaria uma série de medidas complementares, como a elaboração ou a revisão curricular; a orientação da formação inicial e continuada de professores; a produção de livros e outros materiais didáticos; o fomento da discussão pedagógica interna das escolas; a formulação de projetos educativos; o trabalho cooperativo das escolas com especialistas; assim como a avaliação do sistema de educação nacional.

Em setembro de 1996, o ministério encaminhou à Câmara de Ensino Básico do Conselho Nacional de Educação (CNE) os parâmetros curriculares de 1ª a 4ª série do

ensino fundamental. A Câmara de Ensino Básico promoveu vários encontros regionais durante o segundo semestre de 1996, e aprovou os parâmetros no final de 1996.

Em 1997, foram publicados os parâmetros curriculares de 1ª a 4ª série que, além de cobrir áreas que compõem o ensino nessas séries – Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Ciências Naturais, Arte e Educação Física – traziam, entre as inovações, a proposta de sistematização do ensino em áreas Ética, Orientação Sexual, Meio Ambiente, Saúde e Pluralidade Cultural. São os chamados "temas transversais", que não constituem disciplinas específicas de ensino, mas que perpassam o conteúdo de cada matéria e todo o convívio social da escola.

Resultado de um amplo processo de consultas e debates iniciados em 1994 (Souza e Maluf, 1995), a versão final do documento contemplou um conjunto de publicações com diretrizes relativas aos conteúdos como também orientações metodológicas para que fossem implementadas. Este conjunto foi enviado a todos os professores que atuam nessas séries do ensino fundamental (cerca de 700 mil professores).

Em 1998, foram publicados os PCN de 5ª a 8ª série, que englobavam, além dos conteúdos básicos das disciplinas, outros temas transversais, como Consumo e Trabalho. Seguindo a mesma metodologia dos Parâmetros de 1ª a 4ª série, os documentos preliminares foram avaliados por profissionais da área, tendo seus pareceres subsidiado a consolidação da versão (Ipea, 1999).

Reforço da Avaliação do Ensino

A partir de 1995, o MEC intensificou e aperfeiçoou os mecanismos voltados para a avaliação da qualidade do ensino prestado em todos os níveis de ensino. Em 1995, o MEC criou a Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (Sediae), com essa função específica.

No ensino fundamental e médio, deu-se início, a partir de 1995, a um processo de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (Saeb), que havia sido implementado em 1990. Desde então, foram introduzidas novas técnicas de avaliação do rendimento do aluno. Além dos testes de rendimento, outros instrumentos procuraram coletar informações sobre a gestão escolar, perfil dos diretores, professores e alunos. O Saeb é realizado a cada dois anos, em uma amostra significativa de escolas estaduais e municipais de ensino fundamental e médio em todo o país.

Em 1995, o MEC realizou uma avaliação em duas séries do ensino fundamental (4ªs e 8ªs séries) e duas do ensino médio (2ªs e 3ªs séries). O levantamento de dados abrangeu uma amostra de 90.495 estudantes de 2.290 escolas públicas e 511 particulares em todos os estados e no Distrito Federal. Esses alunos foram avaliados mediante testes de Matemática e Português (habilidade de leitura).

Em 1997, foi feita nova avaliação dos alunos das 4ªs e 8ªs séries do ensino fundamental e das 3ªs séries do ensino médio. A avaliação mobilizou 851 escolas estaduais, 650 municipais e 447 particulares; e operou com uma base amostral

ampliada para 220 mil alunos. As provas aplicadas visaram a medir os conhecimentos de Matemática, Língua Portuguesa (habilidade em escrita) e Ciências, no ensino fundamental; no ensino médio, foram incluídas na avaliação as disciplinas de Física, Biologia e Química. O Saeb também avaliou, dentre outros itens, a infra-estrutura das redes de ensino básico (condições de biblioteca, laboratórios, situação de livros, até a existência de quadros negros etc.).

No caso do ensino médio, o MEC introduziu o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem). No final de 1997, os alunos concluintes do ensino médio (cerca de 659 mil), em aproximadamente 5 mil escolas em 9 estados brasileiros, participaram de uma avaliação nacional (que foi o embrião do Enem).

Para o ensino superior, foi instituído, no final de 1995, o Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Lei n. 9.131/95), para avaliar os cursos de graduação, em nível nacional, mediante provas, para os alunos concluintes de cursos superiores.

Neste contexto, em março de 1996, foi publicada regulamentação específica, instituindo a sistemática para realização anual do Exame Nacional de Cursos (Portaria n. 249, de 18/3/1996), conhecido como "Provão". Por essa regulamentação, as provas devem ser constituídas de questões de múltipla escolha e de questões dissertativas; e devem incluir um questionário sobre o curso.

A avaliação dos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) de universidades públicas e privadas, feita a cada dois anos, tem sido promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (Capes), órgão vinculado ao ministério da Educação. Os critérios utilizados para avaliar os cursos consideram algumas características do corpo docente (relação professor-aluno; qualificação; dedicação etc.), das atividades de pesquisa, da produção dos professores (publicações etc.), da estrutura curricular; da produção dos estudantes e do fluxo de alunos.

6.4 – O PARADOXO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Como disse, o paradoxo do período em análise, contudo, é que esses impulsos positivos foram sistematicamente minados pela política macroeconômica. Essa seria uma outra manifestação da contradição entre os objetivos econômicos e sociais do governo.

Destaquei, dentre as manifestações desse processo, a compressão das receitas fiscais decorrente da estagnação da economia, afetando os três níveis de governo e também restringindo o gasto social; o estreitamento do espaço do gasto social no âmbito do orçamento federal, sobretudo em decorrência do endividamento público e da pressão do pagamento de juros e amortizações financeiras; a captura de recursos constitucionais garantidos aos estados e municípios, (15% das transferências constitucionais a estados e municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais), consagrada a partir da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994 e dos seus sucedâneos (FEF e DRU); e a captura dos

recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), instituída por como receita vinculada ao financiamento do SUS, mas apropriada pela área econômica;

Também mencionei, que política econômica, adicionalmente, afetou as finanças dos estados e municípios, restringindo a capacidade desses entes federativos para enfrentarem a questão social. Os estados e municípios encontram sérias dificuldades para ampliar gastos correntes e para obter investimentos e contratar novas operações de crédito. O paradoxo é que, ao mesmo tempo em que estados e municípios foram induzidos a assumir (e, de fato, assumiram) novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a estratégia econômica também cumpriu papel decisivo na desorganização de suas finanças.

Ressaltei que a principal manifestação desse processo foi o notável endividamento dos estados e municípios, em conseqüência, sobretudo, da taxa de juros real elevada. Ademais, após um longo período de endividamento provocado pela política econômica, os governos estaduais não tiveram outra alternativa a não ser aceitar os termos draconianos impostos pelo governo federal, no processo de renegociação de suas dívidas. Nesse sentido, foram implementadas, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais. Frisei que diversos autores julgam que esse novo marco de gestão fiscal é extremamente severo e deixa pouca margem de manobra para o gasto público dessas esferas de governo. Essas situação afetou especialmente as políticas sociais, cuja gestão foi descentralizada.

Por fim, sublinhei outras duas manifestações do contraste entre os objetivos da descentralização das políticas sociais e a orientação da política econômica, no período estudado. Em ambas, houve recentralização de recursos fiscais para a União – o que alterou o equilíbrio federativo estabelecido pela Constituição de 1988. A primeira dessas manifestações foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), já mencionado. A segunda, foi o aumento da carga tributária promovido pelo governo federal, cujo acréscimo de receitas foi apropriado exclusivamente pela União. Assistiu-se, portanto, a um cenário no qual foram esgotadas as margens para novos aumentos da carga tributária; todavia, o acréscimo de receitas deixou de fora os governos estaduais e municipais – que assumiram responsabilidades na área social; e o acréscimo de receitas foi apropriado exclusivamente pela União – que prioriza o uso daquelas receitas aumentadas, para a gestão da dívida pública.

Em síntese, houve, de um lado, uma correta estratégia de reorganização institucional, de repassar, de forma pactuada e cooperativa, encargos e responsabilidades para os estados e, sobretudo, para os municípios; de outro, houve um conjunto de medidas adotadas no âmbito da política econômica que esgarçaram, profundamente, as possibilidades financeiras dessas esferas de governo, afetando a gestão dessas políticas. A manutenção desse paradoxo na presente década representa uma ameaça à possibilidade de se enfrentarem esses problemas e põe em risco os avanços institucionais alcançados. Nesta perspectiva, repito que esses progressos estão longe de significar, *que os problemas foram devidamente equacionados.* Antes

pelo contrário, essas áreas continuam a conviver com gravíssimas deficiências estruturais, à beira do caos e do colapso, em muitos casos.

7 – RUMO À CARIDADE: FOCALIZAÇÃO, A POLÍTICA SOCIAL POSSÍVEL

Até aqui argumentei que os rumos da estratégia macroeconômica, central e hegemônica, mostraram-se incompatíveis com o desenvolvimento social. Esforcei-me para apontar elementos que evidenciassem que essa estratégia contribuiu decisivamente para a dramática desorganização do mundo do trabalho, ampliando a exclusão social; o estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social; o retrocesso dos direitos da previdência social; e o estiolamento das políticas urbanas. Também argumente que os progressos obtidos nos mecanismos institucionais e de gestão das políticas nacionais de saúde, educação fundamental e assistência social, foram, igualmente, minados pela opção macroeconômica.

A seguir, apresentarei a última aproximação do esforço analítico de demonstrar a tese central desenvolvida neste capítulo. Argumentarei que, sob a égide desta estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, de cunho neoliberal, a focalização da ação do estado em programas de transferência de renda "aos mais pobres dentre os pobres" adquiriu extraordinário vigor. Em outras palavras, no bojo do referido processo de desmontagem das bases do financeiras e institucionais do Estado Social pontilhado pela Constituição de 1988, *a contra-reforma liberal conseguiu impor a focalização como a política social possível no Brasil – paradoxalmente, como já disse, num país onde a pobreza encontra-se universalizada*. Essa alternativa desses novos tempos de caridade e distribuição de migalhas ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI no final de 1998.

Assim, no período 1993-2002, paralelamente aos processos que restrição financeira e de desorganização das políticas sociais de caráter universal, houve significativo aumento da importância dos programas focalizados na estratégia social do governo. Mais do que isso, a análise dessa trajetória aponta uma transformação gradual no escopo dessa intervenção: partiu-se de uma concepção inicial em que se *buscava articular* as ações focalizadas no âmbito das políticas universais[117], para outra, na qual os programas focalizados passaram *a se contrapor aos universais e a encerrar* a própria estratégia de enfrentamento da pobreza. Ao longo desse processo, foi havendo um deslocamento progressivo em direção dos programas baseados na transferência monetária aos mais pobres.[118]

A primeira experiência da fase inicial, adotada no governo de Itamar Franco, foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) – integrado por oito ministros de Estado e por 21 personalidades identificadas com os diversos segmentos da

[117] Consultar Faria (1995, 2002, 2002 –a e 2003) e Draibe (1998).

[118] Esta visão foi explicitada, por exemplo, em diversos trabalhos escritos por Ricardo Paes de Barros, diretor de política social do IPEA (1999-2002). Consultar, especialmente: Paes de Barros e outros (2000); Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2000); Paes de Barros e Fogel (2000); e, Paes de Barros e Carvalho (2004).

sociedade civil, com destaque para o papel desempenhado pelo sociólogo Herbert de Souza – no âmbito do qual foi lançado, em 1993, o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Peliano, 1994).

Em seguida, no início do primeiro mandato de FHC, foi lançado o Programa Comunidade Solidária. Sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, o programa tentava articular as ações focalizadas no interior das políticas universais, como já disse. O Programa também procurava promover a articulação das ações intergovernamentais, num contexto tradicionalmente marcado por extrema fragmentação. Priorizando a gestão articulada entre níveis de governo e entre órgãos do governo federal, o Comunidade Solidária tentava superar disfunções como a descontinuidade administrativa, a reduzida capacidade de coordenação e complementaridade entre ações correlatas, a superposição de ações e a pulverização de recursos (Draibe, 2003).

A implementação do Comunidade Solidária mostrou resultados positivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Entretanto, também nesse caso, apareceram bem claramente as tensões que havia entre o Programa e a política econômica – que colocava sérios obstáculos ao seu desenvolvimento. Além das restrições fiscais já referidas, era também sintomático o fato de que, no início de 1997, *quase 90% dos municípios-alvo do Programa Comunidade Solidária estavam inadimplentes com a União e, portanto, impedidos de participarem do programa* (Ipea, 1999). Essa situação provocou ações de natureza política, visando a impedir o descrédito desse eixo central da estratégia social do governo. Nesse sentido, foi instituída legislação específica no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, *isentando as prefeituras que participavam do Comunidade Solidária das contrapartidas financeiras* aos programas que compunham sua Agenda Básica. Além disso, o Executivo editou diversas Medidas Provisórias, com o objetivo de 'suspender' a inadimplência dos municípios para efeitos de transferências federais.

No segundo mandato de FHC (1999-2002), entretanto, assiste-se a uma progressiva mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social, marcada por um acentuado reforço da importância dos programas de transferência de renda focalizados nos mais pobres, na perspectiva liberal clássica defendida pelas instituições internacionais de fomento.

Mesmo assim, a trajetória que se seguiu pode ser demarcada por dois momentos em que esse reforço foi crescente. No primeiro desses momentos, no início do segundo mandato de FHC, houve uma tentativa de redesenhar e aprofundar o eixo público do Programa Comunidade Solidária. Nesse sentido, foram instituídos o Programa Comunidade Ativa (voltado para o desenvolvimento local nos municípios mais carentes) e o Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano (Projeto Alvorada).

Na mesma perspectiva, coloca-se também a fase inicial do programa Rede de Proteção Social (RPS), um conjunto de 22 programas destinados à população de baixa renda (Silva, 2000). De um lado, a RPS contemplava programas de corte universal,

conquistados pela Constituição de 1988, como o Benefício de Prestação Continuada (BCP), voltados para idosos e portadores de deficiência (Loas), os benefícios da Previdência Rural, o Abono Salarial (PIS) e o Seguro-Desemprego, por exemplo.

De outro lado, a RPS contemplava programas de transferência monetária focalizado nas famílias pobres. Em sua primeira etapa, a RPS contemplava poucos programas dessa natureza, alguns já implementados no início e no final da primeira gestão de FHC, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (1995) e o Bolsa Escola (1998), por exemplo.

O segundo momento da trajetória de reforço dos programas focalizados, agora sim, já com forte orientação liberal, ocorreu a partir de 2000. Nesse ano foi criado o Fundo de Combate à Pobreza (integralizado por recursos da CPMF); e instituído, sob a coordenação da CEF, o Cadastro Único para a identificação dos beneficiários dos programas de transferência de renda. Posteriormente, foram criados programas de "segunda geração", como, por exemplo, o Bolsa-Alimentação (2001), Bolsa-Qualificação (2001), Bolsa-Renda (2001) e Auxílio-Gás (2002).

A intenção de reforçar as ações dessa natureza havia sido explicitada pelo "Avança Brasil", o programa de governo de FHC para o segundo mandato. Ao contrário do "Mãos à Obra", o programa do primeiro mandato (FHC, 1994), o "Avança Brasil" refere-se, explicitamente, ao propósito de "aperfeiçoar os programas federais de transferência de renda". Da mesma forma, as "ações focalizadas nas áreas críticas" eram um dos eixos do terceiro "objetivo" do segundo mandato, voltado para "eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda" (FHC, 1998:143-262).

Creio que o revigoramento dessa tendência e sua crescente importância no âmbito da agenda do governo federal, tenha sido determinado, em grande medida, pelo acordo firmado com o FMI no final de 1998 e, conseqüentemente, pelo reforço da ortodoxia econômica e social que se seguiu.[119]

De outra parte, o reforço desta perspectiva também pode ter sido acelerado, quando, neste contexto de clara opção do presidente da República pela ortodoxia, os economistas ditos "desenvolvimentistas" deixaram o governo no início do segundo mandato de FHC e a vertente representada pelo "grupo da Puc-RJ", coordenada pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, reinou soberana. Esse fato também deve ter tido

[119] Essa possibilidade foi aventada por Silva (2000:12): "A moratória da Rússia em agosto de 1998 e a dependência estrutural do Brasil ao mercado financeiro internacional, determinaram, a partir de 1999, a necessidade de realizar um profundo ajuste fiscal que poderia afetar de forma muito severa o nível de gasto social das três esferas de governo, em especial o gasto social do governo federal. Após um complexo processo de negociação, que não cabe aqui reconstituir, o governo brasileiro firmou um contrato de empréstimo com as três principais instituições multilaterais de apoio: FMI, Bird e BID. No âmbito do contrato de empréstimo do BID, foi introduzida uma inovação importante e que buscava, no contexto da forte crise e restrição do gasto público que se apresentava naquele momento, preservar, de forma seletiva, a capacidade de intervenção do nível federal de governo na questão social. (...) A configuração dessa estratégia – denominada formalmente de Rede de Proteção Social – traduziu-se na seleção de um conjunto de ações (conjunto de programas de intervenção) que têm como objetivo explícito proteger os segmentos mais vulneráveis da população em situação de crise".

repercussões na condução da estratégia social no âmbito do próprio governo federal. Como se sabe, ao longo do segundo mandato de FHC, a influência dos economistas mais ortodoxos na condução dos rumos da política social – muitos dos quais identificados com a agenda das instituições internacionais de fomento – aumentou de modo crescente.

Antes de concluir, é importante ressaltar que a contra-reforma liberal encontrou um grande aliado no Partido dos Trabalhadores, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Como se sabe, desde o início dos anos 90, o senador tem sido um aplicado defensor de programas dessa natureza. Certamente focado em sua plataforma eleitoral e alheio à realidade do país – onde os contra-reformistas neoliberais, desde 1990, arremetem sua fúria contra o embrionário Estado Social pontilhado em 1988, reivindicando a sua substituição pelo Estado Mínimo, marcado, precisamente, por programas assistenciais de transferência de renda –, em 1991, o economista e senador Suplicy apresentou no Congresso Nacional o Projeto de Lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Posteriormente, o PGRM foi adaptado pelo governo FHC e transformou-se no Programa Bolsa Escola, criado em 1998 (Lobato, 1998).

A cruzada do senador em favor de políticas dessa natureza foi intensa nos anos 90 (Suplicy, 2002). Dentre as inúmeras iniciativas do parlamentar neste sentido, destaca-se os Projetos de Lei do Senado que institui a "Linha Oficial de Pobreza" (PLS n. 66/99) e o que institui o "Fundo Brasil de Cidadania" (PLS n.82/1999), base para o "Fundo de Combate à Pobreza", criado em 2000, por iniciativa, do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) – espelhando a coerência do senador baiano com seu passado conservador. A cruzada vitoriosa do senador do PT consumou-se a partir de 2003 no âmbito do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). Mas essa é uma outra estória, cuja crítica está a caminho.

Em suma, neste capítulo final esforcei-me para demonstrar que o período 1993-2002 é marcado pela retomada vigorosa do contra-reformismo liberalizante, iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment*. O argumento central defendido neste capítulo é que, nesta fase, houve completa incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Essa estratégia acarretou aumento da crise social e estreitamento das bases financeiras e institucionais das políticas sociais. Esse movimento foi conseqüência direta das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios. Em conseqüência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente. Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram substancialmente restringidas. A degradação das finanças públicas constituiu-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao Estado Social, esboçado no final dos anos 80, suprimindo direitos sociais e ameaçando a cidadania então conquistada.

CONCLUSÃO

Como já disse, esta tese, em suas quatro partes, vem tratando das tensões existentes entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira, nos quase 40 anos analisados. Um desses movimentos – o primeiro que se analisou aqui – aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado Social em nosso país. Esse longo processo, esboçado a partir dos anos 30, ganhou impulso no bojo da luta das forças que se opunham ao regime militar e desaguou na Constituição de 1988.

O outro movimento aponta no sentido contrário: o da desestruturação da daquelas bases institucionais, financeiras e de proteção. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), a desestruturação da cidadania recém conquistada foi revigorada a partir de 1990.

Analisando o primeiro movimento, enfatizei que ele foi impulsionado por setores da oposição ao regime militar, no bojo do processo político mais amplo da reorganização da sociedade civil e da restauração do Estado Democrático de Direito, processo intensificado a partir de meados dos anos 70. Desde então, essas forças políticas formularam uma extensa agenda de mudanças. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos seus núcleos.

A crítica ao caráter excludente da política social do pós-64 era o ponto de partida daquela agenda de reformas socialmente progressistas. Essa foi a razão que me levou a iniciar esse trabalho com a análise do período 1964-1984. Dessa perspectiva, esforcei-me, na primeira parte desta tese, para apresentar os contornos gerais da estratégia do regime militar para a política social, para situar melhor os seus pontos mais vulneráveis à crítica pela oposição democrática.

Esse esforço foi feito em duas aproximações.

Na primeira, busquei demonstrar que o traço marcante dessa etapa foi a evidência de que a intervenção estatal nas políticas sociais não funcionou como mecanismo de redistribuição indireta da renda. Esse fato foi resultado de quatro características estruturais da intervenção governamental nesta quadra, a saber: o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional.

Em conjunto, esses traços configuraram uma determinada estratégia de intervenção estatal – que denomino *modernização conservadora*. Esses traços estiveram presentes e ativos, com especificidade, em cada um dos setores que

foram objeto da ação governamental (educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público).

Na segunda aproximação, trabalhei para destacar que, embora essas características estruturais tenham sido proeminentes em todo o ciclo autoritário, a estratégia de modernização conservadora apresentou configurações diferenciadas ao longo dos anos, refletindo a dinâmica política e econômica mais ampla. Mais especificamente, essa estratégia conservadora passou por quatro etapas, a saber: gestação da estratégia de modernização conservadora (1964-1968); a modernização em marcha (1968-1974); a tentativa de mudar (1974-1979); e o esgotamento (1979-1984).

Na segunda parte desta tese, procurei compreender o movimento que, partindo da ampla crítica ao regime autoritário, apontava no sentido de construir um Estado Social de cunho universal e redistributivo em nosso país. Analisando esta trajetória, demarquei três frentes de luta principais.

A primeira correspondeu ao processo de formação da agenda de reformas progressistas, conduzido por setores da oposição, a partir de meados dos anos 70. Apontei que, no bojo do processo mais amplo da reorganização da sociedade civil e da luta pela restauração do Estado Democrático de Direito – cujo ápice foi a notável mobilização popular em torno da campanha pelas eleições diretas para a presidência da República (1983-1984) –, a oposição ao regime militar formulou uma extensa agenda de mudanças de cunho político, econômico e social. Na primeira metade dos anos 80, podiam-se identificar os contornos de um amplo projeto de reformas progressistas, de caráter nacionalista, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado Social foi um dos núcleos desse projeto.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) , principal frente de oposição democrática ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda de transformação. Uma primeira versão desse projeto encontra-se no documento "Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil", elaborado pelo PMDB, em 1982. Na análise que empreendi, enfatizei sobremaneira esse documento, por três razões. Primeiro, porque ele apresentou uma primeira consolidação das diversas agendas setoriais de reforma progressista que estavam sendo formuladas pelas forças democráticas; segundo, porque as diretrizes políticas, econômicas e sociais manifestadas nesse documento serviram de fio condutor para as forças progressistas no longo processo que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte (ANC); terceiro, porque algumas de principais bandeiras postuladas nesse documento foram inscritas na Constituição da República promulgada em 1988.

Posteriormente, em 1984, essa agenda construída pela oposição democrática foi "assimilada" pela chamada "Frente Liberal" – bloco de dissidentes da base política do regime militar – que integrou o pacto político da transição. Mais

adiante, em 1985 e 1986, essa agenda também foi incorporada pela retórica do Governo da Nova República.

Realcei, ainda, a trajetória desse processo de formação da agenda nos setores nos quais ele foi mais fértil, com destaque para o campo das relações sindicais e trabalhistas, no qual o novo sindicalismo teve papel destacado; e da reforma progressista da saúde, na qual o chamado "Movimento Sanitarista" brasileiro desempenhou papel relevante. A agenda da Reforma Agrária também se deu no compasso da reorganização da Contag e dos movimentos sociais no campo, com o apoio decisivo da Igreja Católica e de outras associações da sociedade civil. O mesmo ocorreu na formação da agenda de reforma progressista da educação nacional, impulsionada pelas associações de educadores e o movimento estudantil. Com menor intensidade, esse processo também foi visível em setores da política urbana.

A segunda frente de luta no rumo da estruturação do Estado de Bem-Estar Social deu-se no âmbito do Governo da Nova República (1985-1990); e seus principais protagonistas foram algumas das lideranças do antigo MDB, com políticos e quadros técnicos que, a partir de 1985, passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal e no legislativo. No biênio 1985-1986, essas forças lideraram os esforços para implementar o referido projeto de reformas progressistas no âmbito do governo federal. Dentre essas iniciativas, destaquei, em primeiro lugar, a incorporação da Reforma Agrária na agenda governamental, em março de 1985, quando foi instituído o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad). Outro passo foi o lançamento da primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em abril.

Em segundo lugar, a instituição do seguro-desemprego. O programa foi instituído em fevereiro de 1986, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado e regulamentado em abril de 1986, quando foram estabelecidas suas normas operacionais básicas.

Em terceiro lugar, os impulsos visando à Reforma da Previdência Social. Destaquei as tentativas empreendidas pelo Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS) na coordenação de ações visando à reforma progressista do sistema previdenciário. Dentre tais iniciativas, evidencia-se a instituição, em 1986, do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT/RPS), com o objetivo de elaborar estudos técnicos que servissem de subsídio para a Assembléia Nacional Constituinte. Parte substancial dessas recomendações foi incorporada ao texto Constitucional de 1988. Além de subsidiar a ANC, o MPAS implementou um conjunto de ações visando à correção de desigualdades pontuais, passíveis de solução pela iniciativa do Poder Executivo.

Em quarto lugar, os impulsos visando à Reforma Sanitária. Sublinhei as tentativas empreendidas pelo MPAS e pelo Ministério da Saúde visando a implementar a Reforma Sanitária. É verdade que esse processo foi conflituoso. A

aparente unidade da "Frente Sanitarista", mantida ao longo do regime autoritário e na montagem do governo de transição, foi abalada no momento em que suas lideranças assumiram postos estratégicos no Ministério da Saúde, no Inamps e no MPAS. Em virtude dessas divergências, entre 1986 e 1987 foram implementadas duas estratégias de reforma: a "via legislativa" (Ministério da Saúde) e a "via administrativa" (MPAS). Ambas eram referenciadas pelos princípios e diretrizes progressistas do "Movimento Sanitarista" e convergiram, no final, somando esforços para a consagração do SUS na Constituição da República.

Além dessas iniciativas, também sublinhei os ensaios voltados para a Reforma Educacional, Reforma da Política Habitacional e do SFH, Reforma da Política de Saneamento e do SFS e o Reforço dos Programas de Suplementação Alimentar.

No caso da Reforma Educacional, realcei que, embora o Ministério da Educação (MEC) tenha permanecido em poder do PFL, mesmo assim, foram emitidos impulsos no sentido das mudanças exigidas pela sociedade nessa área. Dentre essas medidas, destacam-se a regulamentação da "Emenda Calmon", a adoção de medidas voltadas para a reforma do ensino fundamental e a instituição da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES). Em menor escala de importância, destacam-se a extinção do Movimento Brasileiro da Alfabetização (Mobral) e as medidas voltadas para a expansão do ensino técnico.

No caso da Reforma da Política Habitacional e do SFH, destaquei a instituição do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH), incumbido de apresentar ao governo federal subsídios e sugestões. Em janeiro de 1986, os trabalhos foram concluídos e o relatório final encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

No caso da Reforma da Política de Saneamento e do SFS, os impulsos reformistas foram de duas naturezas. De um lado, foi instituída a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento (GT/SFS). De outro, adotaram-se duas medidas consideradas como instrumentos de aperfeiçoamento do Planasa: foi instituído o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear), que prevê a aplicação de recursos federais a fundo perdido em projetos voltados para a população de baixa renda; e os municípios autônomos foram incorporados.

Finalmente, no caso dos Programas de Suplementação Alimentar, salientei que eles foram um dos pilares da estratégia mais ampla do Governo da Nova República de implantar, no curto prazo, *um programa de ações emergenciais* de combate à fome. Em termos concretos, a cobertura dos programas ampliou-se consideravelmente. Além disso, foram realizados esforços para introduzir mudanças operacionais nos programas preexistentes; para criarem-se novos programas; e para ampliar a coordenação institucional e programática.

A terceira frente de luta visando à estruturação do Estado de Bem-Estar ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), no biênio 1987-1988, por iniciativa de parlamentares solidários com o projeto das reformas progressistas. Em 1987 e 1988, a tramitação do projeto reformista deslocou-se para a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Após uma "longa travessia", as principais bandeiras da luta pelas reformas progressistas foram inscritas na Constituição (exceto a Reforma Agrária).

A Constituição inovou em três pontos principais. O primeiro foi a transformação da intervenção do Estado nas políticas sociais. A abrangência dessa intervenção alterou-se, na medida em que novos temas e questões ganharam prioridade como, por exemplo, a seguridade social.

A forma de organização do Estado também se transformou no sentido da descentralização política, administrativa e financeira – sem prescindir de coordenação nacional e da cooperação entre entes federativos. Para isso, foi decisivo o restabelecimento do equilíbrio federativo proporcionado pela reforma tributária. Os estados e, especialmente, os municípios saíram fortalecidos pelas novas regras de repartição dos recursos.

A Constituição inovou, em terceiro lugar, ao reconhecer os direitos sociais recém conquistados. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição da República considerou educação, saúde, trabalho, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social como direitos sociais próprios da cidadania. Esses direitos sociais passaram a ser de caráter universal (todos têm direito) e inspirados no princípio da seguridade social.

As conquistas nos direitos trabalhistas são particularmente expressivas. Uma das mais representativas foi a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos. Direitos pré-existentes na legislação ordinária foram alçados ao plano constitucional. Além disso, novos direitos foram instituídos e o alcance de dispositivos preexistentes foi ampliado. As conquistas também ocorreram no campo da organização sindical, sobretudo na questão da autonomia dos sindicatos e no direito de greve.

Os avanços no setor da saúde também foram notáveis. O Sistema Único de Saúde (SUS), objetivo último do "Movimento Sanitarista", está inscrito com todas as letras na Constituição. O mesmo verifica-se no tocante à previdência social. O núcleo das propostas de reformas progressistas foi incorporado. Algumas das principais distorções e desigualdades do sistema institucionalizado no pós-64 foram corrigidas. A assistência social também passou a figurar como direito constitucional. O acesso e a cobertura passaram a ser universais e a prescindir de contribuição individual. A Renda Mensal Vitalícia teve seu valor majorado e as condições de acesso foram facilitadas. A transformação do padrão de intervenção do Estado caminhou no mesmo sentido do modelo institucional e financeiro do SUS.

A nova Constituição definiu o mecanismo de financiamento sustentável para a implantação do Programa Seguro-Desemprego. Como vimos, esse Programa foi instituído em fevereiro de 1986, sem que sua base financeira estivesse assegurada. Essa definição era pré-requisito para ampliar o acesso e aumentar o valor dos benefícios, bastante limitados na sua etapa inicial.

Outra notável vitória dos reformistas progressistas foi a instituição do princípio da "seguridade social". Compreende um conjunto de direitos relativos à saúde, à previdência, à assistência social e ao seguro-desemprego. Ancorada na solidariedade social, a seguridade transcendeu o modelo regressivo do "seguro social" vigente no pós-64.

Para financiar a seguridade social, os constituintes instituíram o Orçamento da Seguridade Social, que vinculou um conjunto de fontes de financiamento à cobertura dos novos direitos sociais. Essa vinculação também objetivava evitar a captura desses recursos por outras áreas do governo, restringindo-se, assim, uma prática corrente do regime militar. Ao fazê-lo, o objetivo dos constituintes era garantir fontes adequadas e sustentáveis e ampliar o controle social sobre a aplicação desses recursos.

O Orçamento da Seguridade Social era integralizado por fontes pré-existentes (Cofins, Fpas, PIS-Pasep, FAS, recursos fiscais) e pela CSLL, criada pela Constituição de 1988 com o fim específico de financiar a seguridade social. Em diversas passagens da tese, procurei realçar que utilização de fontes de financiamento que incidissem sobre o faturamento e o lucro das empresas nessa área era uma das bandeiras da agenda reformista progressista. Essa diretriz foi explicitada, por exemplo, no referido documento "Esperança e Mudança" (PMDB, 1982) e no relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma da Previdência Social (MPAS, 1986b).

No setor da educação, os "defensores da escola pública" também obtiveram importantes conquistas, com destaque para os dispositivos que garantem gratuidade do ensino público (em todos os níveis); o princípio da educação como direito universal; a ampliação do papel e das responsabilidades do setor público com a educação nacional; a vinculação de receitas públicas para o financiamento do ensino; a autonomia da universidade; e a associação entre pesquisa e ensino.

A Carta Magna também incorporou garantias aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, especialmente os idosos, os deficientes, as crianças e os adolescentes.

O planejamento urbano ganhou instrumentos reivindicados pelos movimentos sociais e por urbanistas desde os anos 60. A "função social da propriedade urbana" foi um deles. Na mesma perspectiva, o texto também introduz instrumentos visando a coibir a especulação imobiliária.

Em suma, a Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo). Para financiar os novos direitos, a Carta instituiu novas fontes de financiamento não reembolsáveis e vinculadas aos programas sociais. Daí a feliz alcunha de "Constituição Cidadã", empregada pelo presidente do congresso constituinte, Ulysses Guimarães, em discurso histórico em defesa desses avanços.

O segundo movimento determinante da trajetória da política social brasileira entre 1964-2002 aponta na direção oposta, da derrocada do Estado de Bem-Estar Social formal esboçado em 1988.

As *primeiras contramarchas* ocorreram entre 1987 e 1989. Na terceira parte desta tese, busquei realçar que elas foram impelidas pelas forças retrógradas do pacto político da transição, representada, sobretudo, pelo Partido da Frente Liberal (PFL). As reações às mudanças, presentes desde o início da Nova República, ganharam vigor a partir de 1987, quando ocorreu a fragmentação da "Aliança Democrática"; e as forças que haviam servido de base de apoio político para o regime militar, e integravam o pacto da transição, voltaram ao centro do poder. Comandadas pelo presidente da República, José Sarney, velho e bom companheiro da Aliança da Renovação Nacional (Arena), elas iniciam as *"primeiras contramarchas"* rumo à desestruturação do nosso precário Estado Social, recém saído das gráficas do Congresso Nacional.

Chamei a atenção para o fato de que essas *primeiras contramarchas* ocorreram em duas frentes distintas.

A primeira, manifestou-se por contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal, nos rumos da política social federal. De um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986.

O caso mais paradigmático foi a Reforma Agrária. Nesse sentido, procurei enfatizar que, a partir de junho de 1985, dois meses após a instalação do Governo da Nova República, iniciou-se, afinal, a flagelação que levaria ao sepultamento da Reforma Agrária. Esse processo foi concluído em janeiro de 1989, com a extinção do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad), que havia sido instituído em março de 1985. Essa estratégia vitoriosa foi desenvolvida gradativamente, tendo sido impulsionada pela pressão dos proprietários de terra, ajudados pela cúpula palaciana, com destaque para o presidente da República e seus ministros militares. A contramarcha – que, no período que aqui se examina, minou, praticamente no nascedouro, uma nova tentativa de implantar a Reforma

Agrária no Brasil – desenrolou-se em etapas sucessivas, iniciando-se com a sua (nova) transformação em questão militar (junho de 1985), passando pela extinção do Incra (1987), pela derrota na ANC (1988) e pela extinção do Mirad (1989). Assim, o mesmo governo que apenas quatro anos antes, embalado pela pressão do movimento popular, reincorporara à sua agenda a questão da Reforma Agrária voltou atrás e retrocedeu.

Outro caso emblemático foi o abandono dos compromissos e das iniciativas visando à reforma progressista das políticas federais urbanas (habitação, saneamento e transporte público). Procurei ressaltar que a extinção do BNH e o esvaziamento do MDU coroaram um longo período de desmontagem da capacidade de intervenção do Estado nesses setores. A partir de então, ficou ainda mais difícil equacionar os problemas financeiros estruturais do SFH e do SFS. Os paradoxos do SFH, do SFS e da política federal de transporte público foram acentuados. Seguiu-se um longo período marcado pelo entorpecimento desses sistemas, paralisia no processo decisório, não-enfrentamento dos problemas crônicos, superposição institucional, duplicidade de ações e definhamento da capacidade de o governo intervir nos processos. Além da extinção do BNH, a crise institucional e financeira das políticas urbanas foi agravada por uma série de "inovações" administrativas desastrosas implementadas pelo Executivo federal. A partir de 1987, as instituições burocráticas do setor experimentaram um caótico processo de transferências entre distintos ministérios, que acentuaram a descontinuidade da administração e o colapso burocrático.

Mas essa contramarcha também atingiu os setores da saúde, previdência social e educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar. Nos dois primeiros casos, ressaltei que entre 1987 e 1990, acentuou-se a oposição da cúpula do governo às Reforma Sanitária e da Previdência Social. Uma das táticas utilizadas foi provocar o desgaste dos principais dirigentes do MPAS e do ministério da Saúde que estavam implementando aquela transformação. Desgastados, eles foram sendo substituídos por dirigentes que se opunham ao Suds e ao SUS e eram da estrita confiança do Presidente Sarney – como o seu médico particular, por exemplo, designado para a presidência do Inamps, no lugar ocupado por uma das mais expressivas lideranças do "Movimento Sanitarista".

No caso da educação, ressaltei que os impulsos reformistas explicitados em 1985 arrefeceram em 1986 e foram sepultados após 1987. O governo retornou ao velho caminho trilhado na ditadura, marcado pelo clientelismo, centralização financeira e institucional, assistencialismo e privatização do espaço público. Observei que, ao longo do período 1985-1990, o MEC foi dirigido por dirigentes de expressão do PFL, demonstrando a importância política do órgão: Marco Maciel (março de 1985 a fevereiro de 1986); Jorge Bornhausen (até outubro de 1987); Hugo Napoleão (até janeiro de 1989); e Carlos Santana (janeiro de 1989 a março de 1990). Sob o comando do PFL, prevaleceu o continuísmo das práticas da velha

Arena. O abandono dos compromissos progressistas de reforma, substituídos pelo continuísmo, atingiu os três níveis de ensino.

A paralisia no encaminhamento da questão do seguro-desemprego foi outra manifestação das contramarchas propostas, diretamente, por ação do Executivo Federal. O Programa do Seguro-Desemprego foi instituído sem contar com uma fonte adequada de financiamento. A lei que criou o Programa previu a instituição de uma comissão encarregada de formular propostas nesse sentido. Todavia, esses esforços não prosperaram no âmbito do Executivo. Dada a paralisia, o encaminhamento da questão foi postergado para a Assembléia Nacional Constituinte.

Finalmente, também no caso da Alimentação Popular os propósitos iniciais foram falsificados pela opção em prol do assistencialismo e clientelismo. Essa opção fez-se em detrimento dos impulsos alentados em 1985-1986, visando à maior coordenação e à racionalização das ações nesse campo, combatendo a notável fragmentação e a superposição institucional e de programas. A partir de 1987, esses esforços foram abandonados definitivamente. Mais do que isso, as iniciativas adotadas aprofundaram tal fragmentação.

Analisando as contramarchas propostas diretamente por ação do Executivo Federal, nos rumos da política social federal, destaquei que, de um lado, a cúpula do governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas em 1985-1986 na Reforma Agrária, nas políticas federais urbanas e nos setores da saúde, previdência social, educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

De outro, o Executivo federal reforçou o aparato burocrático 'dedicado' ao clientelismo. A primazia deste novo 'paradigma' acentuou-se ainda mais e caracterizou-se em 1987, quando o coordenador da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), órgão responsável pela execução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), foi alçado ao posto de ministro do Planejamento e expandiu o *modus operandi* daquele programa para toda a ação social do Executivo federal. A partir de então, essa opção foi ampliada, em detrimento do projeto reformista e das promessas da "Aliança Democrática".

A segunda frente em que se evidenciaram as "primeiras contramarchas" manifestou-se pelos movimentos que visavam a desfigurar ou impedir a vigência dos novos direitos constitucionais. Dentre as manobras encenadas com esse propósito, destacam-se a forte oposição à tramitação da agenda reformista na ANC (1987-1988); o chamado "desmonte orçamentário e burocrático", implementado imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais – levadas a cabo no processo de regulamentação constitucional complementar (1988-1989).

Com relação a essa segunda frente que foi deflagrada no crepúsculo do governo Sarney, esforcei-me por demonstrar que ela refletia bem claramente o modo de agir da velha base política da ditadura, ainda bem ativo, e que, impunemente, descumpriu a Constituição da República recém-promulgada. O objetivo era desfigurar ou retardar a efetivação dos novos direitos constitucionais na etapa da regulamentação complementar, entre outubro de 1988 e março de 1990.

Procurei evidenciar a especificidade desse processo e os efeitos que teve na regulamentação da legislação constitucional complementar referente aos seguintes segmentos da área social: Seguridade Social; Orçamento da Seguridade Social; Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social; Regulamentação do Seguro-desemprego; Lei Orgânica da Saúde; Lei Orgânica da Assistência Social; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e Leis referentes às Relações Trabalhistas e Sindicais.

Ao longo de toda essa etapa de contramarchas, a tese de que o país seria "ingovernável" com a nova Constituição foi revigorada e serviu de amálgama dos argumentos utilizados pelos segmentos retrógrados, cujos privilégios haviam sido arranhados por ela. Capitaneadas pela presidência da República e respaldadas pelo discurso 'técnico' subserviente, essas forças políticas escancaram o antagonismo das suas posições face ao texto construído democraticamente. Numa derradeira tentativa para preservar seus interesses arraigados, traçaram uma rota de ardis, visando a impedir a consumação dos novos direitos sociais, mesmo que para tanto fosse necessário jogar no lixo a Constituição recém promulgada. Isso foi feito, onde e como pareceu necessário, nos termos e ritmos legais e regimentais, e impunemente.

Assim, diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Nesse arsenal de manobras, destaca-se o intencional descumprimento dos prazos constitucionais, visando a postergar, ganhar tempo e 'empurrar com a barriga' até o próximo governo, que tomaria posse em março de 1990.

O Congresso Nacional, por sua vez, encontrava-se, por um lado, amarrado pelas artimanhas do Executivo e, em especial, da sua área econômica, que sempre esgrimia argumentos 'técnicos' acerca da inviabilidade financeira das propostas parlamentares de regulamentação da legislação constitucional complementar; e, por outro, absorvido pelo processo eleitoral em curso no ano de 1989. Como se sabe, nesse ano, além da renovação do Congresso, ocorreu a primeira eleição direta à Presidência da República, depois de quase três décadas. Como conseqüência, entre outubro de 1988 e março de 1990, emergiu um quadro jurídico e institucional caótico e incerto no campo dos direitos sociais.

Entretanto, nada disso pode ser comparado ao que estava por vir. O movimento rumo à desestruturação do Estado de Bem-Estar Social ganhou vigor extraordinário a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras –, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial, o que intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados nos "anos dourados" de capitalismo domesticado. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico. Esse movimento era totalmente desfavorável à inclusão social e à redução da desigualdade social, sobretudo para os países subdesenvolvidos.[1]

A hegemonia desse ciclo no Brasil foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as elites políticas reorganizassem suas forças e fizessem a opção subserviente pelo projeto liberal, sobretudo a partir da eleição de Collor.

Em suma, foi somente em 1988, com 40 anos de atraso, que o Brasil incorporou o paradigma dos "anos de ouro" adotado pelos países capitalistas centrais. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial. No plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras. Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente inóspito para a cidadania recém conquistada. O embrião de Estado Social esboçado pela Constituição de 1988, emergiu já praticamente natimorto.

Neste contexto adverso, na contramão dos processos estruturais mais amplos nos planos interno e externo, assiste-se, a partir de 1990, à derrocada definitiva do projeto reformista que vínhamos analisando na segunda parte desta tese. Abriu-se, assim, um novo ciclo de contra-reformas liberais e conservadoras.

No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Embora ela expressasse o esboço mais acabado do projeto reformista, tratava-se, na verdade,

---

[1] Cardoso de Mello (1997:16), ao discutir o significado essencial para a periferia do sistema capitalismo desse processo de globalização, a partir da tradição do pensamento crítico latino-americano, sintetizou com clareza esse ambiente hostil: "Ao contrário dos que têm uma fé ingênua no progresso, penso que o mundo está diante de uma extraordinária contra-revolução liberal-conservadora, que para nós quer dizer regressão produtiva, mais exclusão social e a volta redobrada da dependência externa".

de uma versão ainda frágil. O texto constitucional delimitou apenas princípios gerais e marcos genéricos. A efetiva consolidação dessas conquistas ainda dependia de uma etapa crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar.

Lamentavelmente, o processamento dessa legislação concentrou-se no início dos anos 90, naquele citado contexto político e econômico adverso. Em conseqüência, durante a tramitação da legislação complementar, e nas sucessivas reformas posteriores (de fato, contra-reformas, agora liberais e conservadoras), a Constituição foi gradualmente desfigurada; e o projeto reformista progressista foi destroçado.

Os princípios que orientam o contra-reformismo neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo "Estado Mínimo"; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo "Estado Regulador" e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização.

Na mesma perspectiva, o gasto social brasileiro – aplicado em políticas que asseguravam direitos universais, conquistados pela Constituição de 1988 – foi-se tornando, progressivamente, no vilão da estabilidade da moeda e das contas públicas. Além de 'elevado' ante a experiência internacional, ele seria apropriado pelos 'ricos' e pela 'elite dos trabalhadores' (aqueles que possuem carteira de trabalho). Outra impropriedade estaria em ele ser apropriado por uma casta de 'velhos' e 'vagabundos', em detrimento da educação das crianças, porta da esperança, único caminho para inclusão social e para a distribuição da renda.

Em suma, aos olhos dos reformistas, o Brasil seria um "país rico"; os recursos existiriam, mas eles estariam sendo 'mal distribuídos'. A 'solução' para acabar com tamanha 'desigualdade' na apropriação desses recursos seria, simplesmente, transferir o gasto social: em vez de aplicá-lo em programas universais (como o seguro-desemprego, o SUS e a previdência social, por exemplo), que seriam acessíveis apenas para a 'elite' da classe trabalhadora (aqueles que possuem carteira de trabalho) e para os 'endinheirados' em geral (os "10% mais ricos, que se encontram no topo da distribuição de renda do país"), bastaria deslocar aquele gasto social para os famintos e miseráveis (pelo reforço dos programas *focalizados* de transferência de renda).

Em outras palavras: por todas essas 'razões' e sob esse tipo de 'argumentos', a "Constituição Cidadã" passava, de repente, a ser a 'Constituição vilã'.

Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa para fazer regredir a cidadania conquistada. Há um longo e bem-sucedido processo de negar direitos constitucionais, em favor de reduzir a questão social aos "mais

pobres dentre os pobres". Essa travessia – do Estado Social à distribuição de migalhas – foi sendo construída pelas contra-reformas liberais realizadas até 1998 e, daí em diante, pelo progressivo reforço da opção em direção aos programas focalizados de transferência de renda. Essa concepção fincou raízes no Brasil entre 1999 e 2002, impulsionada pelo acordo com o FMI (1998).

Ao longo da quarta parte desta tese procurei evidenciar que o contra-reformismo neoliberal dos anos 90 compreendeu dois momentos.

O primeiro correspondeu ao período que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais caminhou em duas direções simultâneas e imbricadas.

De um lado, ela foi marcada pela formulação de nova agenda de reformas, visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993. Esse seria o momento tão esperado pelos conservadores e liberais, para, de uma vez por todas, enterrar a "anacrônica" Constituição da República, adequando-a aos tempos "modernos". As chances de esse desmoronamento 'planejado' acontecer eram enormes, na medida em que a Constituição de 1988 determinava a possibilidade de o próprio texto constitucional ser revisado, em 1993, *integralmente,* pelos votos do Congresso Nacional, que, então, e para essa finalidade, voltaria a transformar-se em poder constituinte. Todavia, os sonhos dos nossos reformistas – que naquele momento, puxavam a faca da bainha – foram frustrados pelas turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992; e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, a "modernização" da Carta de 1988 foi adiada e implementada em pequenas doses, em sucessivas contra-reformas e por leis tópicas, eficazes e bem-sucedidas, entre 1993 e 2002.

De outro lado, enquanto as elites preparavam a revisão constitucional – que acabou não ocorrendo –, a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. Como mencionado, o processamento da legislação complementar era uma etapa decisiva para a consagração dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Desgraçadamente, esse processo concentrou-se nos dois anos iniciais do governo Collor, no ambiente inóspito cujo perfil já comentamos aqui.

A intenção clara do governo era, mais uma vez, ganhar tempo, impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto aguardava a revisão constitucional prevista para 1993. O arsenal de manobras empregado contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas pelo veto presidencial a dispositivos essenciais.

É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas do governo Collor, analisadas na quarta parte desta tese, visando a desfigurar a Seguridade Social; o Orçamento da Seguridade Social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as novas distorções no financiamento do Seguro Desemprego; e os desvios na regulamentação do art. 8° da Constituição Federal (reforma trabalhista).

Uma outra característica da estratégia de Collor para a política social – relacionada à natureza das ações empreendidas diretamente pelo Executivo federal – foi a ocorrência de um vigoroso processo de desorganização burocrática do setor. Esse traço é evidenciado por duas dimensões da intervenção estatal. Primeira, a omissão do governo federal na coordenação do processo de descentralização das políticas sociais, gerando, simultaneamente, superposições e lacunas na definição de competências entre níveis de governo. Segunda, a intencional ampliação do uso da política social como moeda de troca no jogo político e eleitoral.

O segundo momento do contra-reformismo liberal dos anos 90 compreende o período 1993-2002. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o reformismo liberalizante foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de contra-reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). O traço marcante desse período foi a retomada vigorosa do contra-reformismo liberal iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment.*

O argumento central que procurei demonstrar é que, no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social.

Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desestruturação do mercado de trabalho e seus efeitos diretos sobre o emprego e a renda e indireto sobre o conjunto das condições de vida. Em grande medida, esse movimento foi conseqüência da estagnação econômica, implícita no Plano Real.

Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e de intervenção nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi conseqüência das irresponsáveis políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que provocaram um ordenamento restritivo sem precedentes das finanças públicas dos três níveis de governo. Esse ordenamento das finanças públicas é

restritivo, no sentido de que limita a expansão do gasto público social e em infra-estrutura; ao mesmo tempo em que procura ampliar o espaço orçamentário para o pagamento de juros da dívida pública – decorrentes dos apertos monetários. Esse processo tem muitas faces, uma das quais recebe ainda hoje a muito impertinente denominação de "responsabilidade fiscal".

Nesse cenário, as possibilidades da manutenção do patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram substancialmente restringidas. Essa degradação das finanças públicas constituiu-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao Estado de Bem-Estar Social esboçado no final dos anos 80.

Movimento semelhante ocorreu no âmbito dos governos estaduais e municipais. A política econômica, após praticar atos de extrema irresponsabilidade cambial, monetária e fiscal, como disse, provocando substancial elevação do endividamento desses entes federativos, impôs severo programa de renegociação de dívidas e regras de gestão fiscal chamada "responsável". Esses fatos tiveram sérias repercussões nos rumos das políticas sociais, na medida em que, a partir de 1993, estados e municípios assumiram responsabilidades crescentes, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e assistência social.

Esses, em resumo, foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da política social entre 1993 e 2002, marcados pela progressiva desconstrução do precário Estado Social que o Brasil conquistara em 1988.

É com esse pano de fundo, que poderemos compreender melhor a trajetória, analisada na quarta parte desta tese, de supressão dos direitos trabalhistas; de retrocesso dos direitos da previdência social; de estiolamento das políticas urbanas; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, quando os inegáveis avanços institucionais conquistados nesses setores foram sistematicamente minados pela estratégia macroeconômica.

É também desta perspectiva que poderemos perceber como, no bojo desse processo de desmoronamento das bases de um recém conquistado Estado Social, a contra-reforma liberal, *paradoxalmente*, conseguiu impor a *focalização* como política social possível no Brasil – *país onde a pobreza já está universalizada.* Essa construção paradoxal, de novos tempos ditos de "modernização", mas com caridade e distribuição de migalhas, ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI, no final de 1998.

Assim, como aconteceu tantas vezes no período que estamos estudando – e desde antes –, também ficou patente nesta quadra que, no âmbito da política econômica, os objetivos que visavam ao desenvolvimento social foram submetidos a tratamento de segunda classe.

Nesse sentido, como ilustração, vale recordar um trecho de uma aula dolorosamente profética, ministrada há muitos anos pelo professor João Manuel

Cardoso de Mello, que foi gravada pelos alunos e transcrita num texto 'clandestino' que circulou de mão em mão, intitulada "O significado da 'Revolução de 64'". Referindo-se à composição do governo parlamentarista de "união nacional" que se formou após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e à dependência essencial que tem de haver entre o projeto econômico e o projeto político-social, para que haja inclusão social e desenvolvimento, o professor viu com clareza o quanto se jogava, naquele momento, do futuro do Brasil:

"Todos os conservadores ficaram na área econômica e, na área social, os mais progressistas. Do ponto de vista dos conservadores, a área social só serve para isso: para os progressistas se 'divertirem'". [Os conservadores sabem que] "a área social não consegue sustentar-se sozinha".

Para finalizar, espero que da leitura desse trabalho transpareça a tese geral que demarcarei explicitamente nos últimos parágrafos, a seguir.

Acredito que o interesse em manter o *status quo* social que as elites comandam secularmente no Brasil foi, em última instância, um dos fatores determinantes para que tenhamos perdido uma magnífica oportunidade para que se implantassem aqui as bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado de Bem-Estar Social, cuja versão mais acabada encontrava-se, para nós, na Constituição de 1988.

Esse traço tradicionalmente reacionário das elites brasileiras foi objeto da análise de diversos autores comprometidos com a construção da nação, entre nós. Também como homenagem, anoto aqui duas passagens de um texto de Celso Furtado, recém falecido.

Analisando os antecedentes do golpe de 1964, Furtado (1979:12) relembra que, quando os movimentos de massas ganhavam autonomia, e movida pelo temor de que a porta das reformas da modernização institucional estivesse sendo aberta muito rapidamente pelas próprias vias político-institucionais, a classe dirigente, em pânico, "apelou para as forças armadas, a fim de que essas desempenhassem agora o papel de gendarme do *status quo* social, cuja preservação passava a exigir a eliminação da democracia formal".

Em outra passagem, Furtado lembra que a imagem do Brasil como "País do Futuro", muito difundida nos anos 70, contribuiu para ocultar outros aspectos da realidade de um país "em que a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios". Em seguida, Furtado pergunta:

"A partir de que ideologia conseguem esses grupos racionalizar as próprias decisões, nas quais as preocupações de defesa do *status quo* social sempre prevalecem sobre os propósitos de desenvolvimento e definição de uma personalidade nacional?" (Furtado, 1979:1-2).

A pergunta de Celso Furtado permanece viva, e nos desafia ainda. Mas espero ter conseguido também manter viva, ao longo de todas as páginas desse trabalho, além da pergunta de Celso Furtado, também a sua indignação.

O processo de luta política pela restauração da democracia no Brasil abriu brechas para a reforma do sistema de proteção social, conservador e injusto, legado pelo regime militar do pós-64. Essas perspectivas promissoras foram forjadas na esteira do processo de reorganização da sociedade civil, que se intensificou a partir de meados dos anos 70 e culminou com a extraordinária mobilização popular em torno da campanha para a realização de eleições diretas à Presidência da República em 1984.

Nesse contexto, talvez pela primeira vez na história do Brasil, foram criadas brechas políticas objetivas para a construção de um projeto de desenvolvimento nacional com inclusão social, que contemplava, no seu âmago, a edificação das bases do Estado Social. Assim, como imediatamente antes do golpe de 1964, nesse breve interregno, único nos quase 40 anos analisados neste trabalho, houve ameaça real ao *status quo* que as elites brasileiras têm conseguido preservar para si, secularmente. Todavia, esse sopro de utopia *esvaiu-se na derrota da emenda parlamentar* visando às eleições diretas para a presidência da República em 1984.

Desse momento em diante, as forças que sustentavam essa utopia foram acumulando sucessivas derrotas. Por outro lado, as elites brasileiras, após cambalearem atônitas diante daquele notável movimento social, retomaram o fôlego, enterraram a emenda da eleição direta, voltaram ao governo com o novo pacto conservador de transição e, a partir de Collor, reassumiram suas cadeiras cativas no centro do poder e aí permanecem, tendo para isso acatado, de forma subserviente, o projeto liberal hegemônico imposto pelos países centrais. Passado o susto do apocalipse, conservados os privilégios, o projeto de Estado de Bem-Estar Social pôde ser progressiva e calmamente destruído de 1990 em diante, em pequenas doses, contra-reforma a contra-reforma, uma a uma.

O ponto comum dos 40 anos analisados nesse trabalho é que, para os miseráveis, sempre se reservaram as sobras de um processo de crescimento que alçou o país ao rol das maiores economias mundiais. No início do século XXI, o Brasil permanece uma nação de migalhas, vice-campeão mundial de concentração de renda e ainda vive sob um natimorto sistema de proteção social contra-reformado, cada vez mais ameaçado de aniquilamento.

É verdade que, do ponto de vista econômico, os raios de manobra se estreitaram, sobretudo a partir do colapso cambial de 1982 e da conseqüente crise dos mecanismos de financiamento do setor público, determinantes da crise do Estado Nacional Desenvolvimentista. Também é verdade que o projeto de Estado Social desenhado na Constituição de 1988 estava na contramão do ajuste e da reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto do fim da bipolaridade

mundial, da ruptura com os compromissos dos "anos de ouro" do pós-guerra e da terceira revolução industrial, respaldada pelo pensamento liberal hegemônico em escala global. Todavia, mesmo ante esses cenários adversos, havia alternativas para resistir e graus de manobras para a resistência político-econômica.

Na direção oposta, nossas elites acolheram as novas idéias cosmopolitas de modo subserviente e patrimonialista. Foram aprendizes dedicados, aplicaram-se com esmero nesse movimento de contra-reformas, pelo qual deixaram o Brasil na trajetória mais curta rumo à barbárie.

As perspectivas abertas até o momento da conclusão desta tese, com o novo governo iniciado em 2003, não são alentadoras. É verdade que não se podem ignorar as gigantescas dificuldades que o Brasil enfrenta hoje, herança maldita da última década e de tantas outras. Todavia, os retrocessos da desconstrução do Estado Social que se analisaram nessa tese, formalmente consumados entre 1990 e 2002, somados (i) ao dramático estreitamento das possibilidades de financiamento do gasto social, conseqüência da estratégia macroeconômica herdada do passado e que ainda permanece ativa e hegemônica; (ii) ao formidável poder, por vezes quase inacreditável, que as instituições financeiras internacionais continuam detendo, na definição dos destinos da nação; (iii) ao conservadorismo das nossas elites políticas e econômicas, retrógradas e predatórias, sempre vivo e sempre renovado; (iv) à persistente tentação pelo caminho fácil do assistencialismo e seu uso clientelista; e (v) à invisibilidade do movimento social organizado, levam-nos a considerar crível um cenário, não muito distante, em que a caridade volte a ser um traço marcante do sistema de proteção social no Brasil.

Esse é o espectro que se tornou bastante perceptível no final do período analisado nesta tese, e que continua a rondar os bastidores do poder no Brasil, no momento atual. É assim que se vê que, desafortunadamente, ainda vivemos hoje mais um desdobramento de uma mesma velha história de arraigados privilégios, cuja crítica está a caminho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECIP (1994). A securitização da dívida do FCVS. São Paulo: Abecip.

ABECIP (1996). SFI – um novo modelo habitacional. São Paulo: Abecip.

ABES (1985). Engenharia Sanitária, vol. 24, n. 3, jul.-set. São Paulo: Abes.

ABICALIL, M. T. (2002). Saneamento básico: recuperação insuficiente, perspectivas incertas – versão 2002. In: BIELSCOWSKY, R. (Coord.). Investimento e reformas no Brasil – indústria e infra-estrutura nos anos 90. Brasília: Ipea-Cepal.

ABRA (1995). 30 Anos de Luta pela Reforma Agrária. Reforma Agrária, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vol. 25, n. 1, jan.-ago. São Paulo: Abra.

ABRAMOVAY, R. (1986). Campo e reforma agrária. O velho poder dos barões da terra. In: Nova República: um balanço. Porto Alegre: LPM.

ABRANCHES, S. H. (1982). *The politics of social welfare development in Latin America*. Rio de Janeiro: Iuperj, mímeo.

ABRANCHES, S. H. (1985). Os despossuídos – crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro: Zahar.

ABRASCO (2001). A política de saúde no Brasil nos anos 90. Ciência e Saúde Coletiva, vol. 6, n. 2. Rio de Janeiro: Abrasco.

ABRASCO (2002). Macroeconomia e Saúde: uma contribuição ao debate da Organização Mundial de Saúde. Rio de Janeiro: Abrasco-Fiocruz-Ipea. (Relatório Manguinhos).

AFFONSO, A. (1981). O PMDB e a questão social. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 1.

AFFONSO, R. B. A. (1997). Os Estados e a descentralização no Brasil. Santiago do Chile: Cepal (Série Política Fiscal, 93).

AFFONSO, R. B. A. (2000). Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. In: Revista Economia e Sociedade, do Instituto de Economia da Unicamp, n. 14. Campinas: Unicamp.

AFONSO, J. R. (1994). Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil. Centro de Estudos de Políticas Públicas. Rio de Janeiro (TD n. 20).

AFONSO, J. R.; AFFONSO, R. B. A. (1995). O financiamento das políticas sociais no Brasil. In: VELOSO J. P. R. e outros (Coords.) Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: Inae-Ildes.

ALBUQUERQUE, M. L. P.; AMARO, M. N. (1998). Previdência social. Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 24. São Paulo: Fundap.

ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (1997). Despesa previdenciária: uma análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. Rio de Janeiro: Departamento de Economia. PUC (TD n. 374).

ALMEIDA, M. H. T. (1983). O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H.T. (Orgs.). Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense.

ALMEIDA, M. H. T. (1989). Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil. Novos Estudos Cebrap, n. 25, out. São Paulo: Cebrap.

ALMEIDA, M. H. T. (1996). Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap (Coletânea Federalismo no Brasil).

ALMEIDA, W. J. M. (1977). Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do Planasa. Relatório de Pesquisa, n. 37. Rio de Janeiro: Ipea.

ALMEIDA, W. J. M.; CHAUTARD, J. L. (1976). FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social. Relatórios de Pesquisa, n. 30. Rio de Janeiro: Ipea.

ALONSO, L. (1989) Porque falta água em nossas cidades. Engenharia Sanitária, vol. 28, n. 1, jan. Rio de Janeiro: Abes.

ALVES, F. (1994). Balanço das lutas sociais no campo na década de 80. In: OLIVEIRA, C. A. B.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

ALVES, M. M. (1968). Beabá dos MEC-Usaid. Rio de Janeiro: Editora Gernasa.

AMADEU, E. J. (1994). Análise comparativa da competitividade da industria manufatureira brasileira (com ênfase nos determinantes do custo do trabalho). Rio de Janeiro: BNDES, mimeo.

AMARAL, M. T. M. (1986). Políticas de habilitação de professores leigos: a dissimulação da inocuidade. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Faculdade de Educação, UFMG.

AMARO, M. e COSTA, C. E. L. (1986). Financiamento do seguro-desemprego: algumas propostas preliminares. Brasília: Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário.

AMARO, M. e outros (1987). Desempenho do Mercado de trabalho brasileiro em 1986. Brasília, Ministério do Trabalho (TD n. 4).

ANDRADE, L. A. G.; AZEVEDO, S. (1981). Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao BNH. Rio de Janeiro: Zahar.

ANFIP (2002). Análise da Seguridade Social em 2001. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais da Previdência.

ANFIP (2003). Análise da Seguridade Social em 2002. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais da Previdência.

ANFIP (2003a). Reforma Tributária e Seguridade Social: inverter a lógica financista para promover a justiça tributária e o crescimento econômico – fundamentos e limites das propostas de reforma. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais da Previdência.

ANFIP (2003b). Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma. MATIJASCIC, Milko; RIBEIRO, José Olavo Leite Ribeiro (Coord.). Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias.

ARAPIRACA, J. O. (1988). Fisiologismo político e qualidade da educação. Salvador: Ianamã.

ARAÚJO, R. (1999). Regulação da prestação de serviços de saneamento básico – abastecimento de água e esgoto sanitário. In: Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília: Ipea.

AROUCA, S. (1987). Democracia é saúde In: Anais da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS). Brasília: Ministério da Saúde.

ARRAES, M. (1983). O PMDB e o regime. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 5.

ARRAES, M. (1984). Os partidos e a nova unidade: Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 7.

ARRETCHE, M. T. S. (1996a). Aspectos regionais do gasto com habitação e saneamento. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.) Descentralização e políticas sociais (Orgs.). São Paulo: Fundap (Coletânea Federalismo no Brasil).

ARRETCHE, M. T. S. (1996b). Desarticulação; ação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.) Descentralização e políticas sociais (Orgs.). São Paulo: Fundap (Coletânea Federalismo no Brasil).

ARRETCHE, M. T. S. (1999). Política nacional de saneamento: a reestruturação das Companhias Estaduais. In: Infraestrutura: perspectivas de reorganização: saneamento. Brasília: Ipea.

ARRETCHE, M. T. S. (2000). Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.

ASSEMAE. (1985). Contribuição da Assemae para a política nacional de saneamento. São Paulo: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. (1989). A especificidade do "welfare state" brasileiro. In: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. I: Reflexões sobre a natureza do Estado do Bem-Estar. Brasília: MPAS-Cepal.

AVELINO FILHO, G. (1991). Política e Políticas Sociais no Brasil: um Estudo sobre a Previdência. Dissertação de Mestrado, USP. São Paulo.

AZEREDO, B. (1987). Um estudo sobre as contribuições sociais. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI.

AZEREDO, B. (1989). Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego, nov. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI.

AZEREDO, B. (1990). Da previdência à seguridade: os perigos da transição. Rio Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 228).

AZEREDO, B. (1993). O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.

AZEREDO, B. (1998). Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. São Paulo: Abet (Coleção Teses e Pesquisas, v. 1).

AZEREDO, B.; CHAHAD, J. P. (1992). O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (TD n. 8).

AZEREDO, B.; RESENDE, F. (1987). Contribuições sociais. Brasília: Ipea (TD n. 107).

AZEREDO, B.; TEIXEIRA, A. (1994). Impacto sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios do emprego e da competitividade. Organizado por Anne Caroline Poshuma. Brasília: OIT-TEM; São Paulo: ED 34.

AZEREDO, B.; WERNECK VIANA, M. L. (1989). Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: Brasília: MPAS-Cepal (Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização; vol. II).

AZEVEDO NETO, J. M. (1976). Abastecimento de água em São Paulo: subsídios para a história. Revista Abes. São Paulo: Abes.

AZEVEDO, F. (1953). A Cultura brasileira. São Paulo: Melhoramentos, 1953.

AZEVEDO, M. E. (1996). Política urbana: a Sepurb e os desafios atuais. In: Boletim de Conjuntura – Política Social. São Paulo: Fundap, n. 21.

AZEVEDO, S. (1975). A política habitacional para as classes de baixa renda. Rio de Janeiro: IUPERJ (Dissertação de Mestrado).

AZEVEDO, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Rio de Janeiro, Ipea, Pesquisa e Planejamento Econômico, no 22 (4), out.-dez.

AZEVEDO, S. (1996). A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e AZEVEDO, S. de. (Orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ.

AZEVEDO, S. (2001). A Política Federal de Habitação Popular: insumos para a discussão de algumas questões relevantes. Belo Horizonte: UFMG.

BACHA. E. (1978). Os mitos de uma década. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BACHA, E. (1975). Hierarquia e remuneração gerencial. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

BALTAR, P. (1985). Salários e preços: esboço de uma abordagem teórica. Tese de Doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

BALTAR, P.; DEDECCA, C.; HENRIQUES, W. (1996). Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

BALTAR, P.; HENRIQUES, W. (1994). Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho. Crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

BALTAR, P. (1996). Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. Campinas: IE-Unicamp (Economia e Sociedade, n. 6).

BALTAR, P. (2003). Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90 Brasil. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Orgs.). Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

BALTAR, P. O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90. Tese de Livre-Docência. Campinas: IE-Unicamp.

BALTAR, P. e PRONI, M. (1996). Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

BANCO Mundial. (2001). Brazil: Critical issues in social security. Washington: Woldbank (country Repport).

BANCO Mundial. (2001-b). O combate à pobreza no Brasil. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza. Washington, DC.: O Banco Mundial, 2001.

BARAT, J. (1978). A evolução dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE-Ipea.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (1994). Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.; SIQUEIRA NETO, J.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C.; SIQUEIRA NETO, J.; OLIVEIRA, M. A. (1994). Introdução. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.; SIQUEIRA NETO, J.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. (1996). Apresentação. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

BARROS, R. S. M. (1960). Diretrizes e Bases da Educação Nacional. São Paulo: Pioneira.

BEISIEGEL, C. (1964) Ação política e expansão da rede escolar. São Paulo: Pesquisa e Planejamento.

BEISIEGEL, C. (1974). Estado e Educação Popular. São Paulo: Pioneira.

BELLUZZO, L. G. M. (1975). Distribuição de renda: uma visão da controvérsia. TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

BELLUZZO, L. G. M. (1996). Introdução. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. (2002). Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BERGAMASCO, S. M.; NORDER, L. A. (1995). A Trajetória do Estatuto da Terra e o Paradoxo Agrário dos Anos 90. Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vol. 25, n. 1, jan.-ago. São Paulo: Abra.

BIASOTO Jr., G. (1999). A polêmica sobre o déficit público brasileiro. Campinas: IE-Unicamp (Concurso para Professor Adjunto).

BIASOTO Jr.; G. (2003). Limites e sustentabilidade da política fiscal" In: Política econômica em foco, Campinas: Cecon-IE-Unicamp.

BIER, A.; PAULANI, L. (1988). A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, n. 18.

BIONDI, A. (1999). O Brasil privatizado – um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

BOLAFFI, G. (1977). A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. Caderno Cebrap n. 27. São Paulo: Brasiliense.

BOLAFFI, G. (1977a). Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Ensaios de Opinião 2+1. Rio de Janeiro: Editora Inúbia.

BOLAFFI, G.; CHERKEZIAN, H. (1998). Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil. Novos Estudos Cebrap, n. 50, mar. São Paulo: Cebrap.

BRAGA, J. C. S. (1993). A financeirização da riqueza. Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 2. Campinas: Unicamp.

BRAGA, J. C. S.; AGUNE, A. C. (1979). Os transportes na política econômica. Brasil 1956-89. São Paulo: Fundap.

BRAGA, J. C. S.; PAULA, S. G. (1981). Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo: Cebes-Hucitec.

BRAGA, J. C. S.; SILVA, P. L. B. (1981). A crise previdenciária: sinais de impasse na política social. Revista do PMDB, Brasília.

BRASIL (1991). Presidência da República. Um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Coleção Documentos da Presidência da República.

BRASIL (1996). Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília: Coleção Documentos da Presidência da República.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (1999). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV.

BRITO, A. (1992). Relatório final: Comissão Especial sobre a Previdência Social. Estudos e Pesquisas, 1. Brasília: Cepal.

CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G.; MATOS, F. (1998). Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). Reforma do Estado e políticas públicas no Brasil. Campinas: IE-Unicamp.

CADAVAL, M. (1992). Avaliação da política de transporte coletivo urbano durante o primeiro ano do Governo Collor. Revista dos Transportes Públicos, ano 14. São Paulo: ANTP.

CALMON, K. M. N. (2001). Saneamento: os desafios atuais. In: Ipea. Políticas sociais, acompanhamento e análise, ano 2, n. 3, ago. Brasília: Ipea.

CAMARANO, A. A. (Org.) (1999). Muito além dos 60 – os novos idosos brasileiros. Brasília: Ipea.

CAMARGO, J. M. (Org.) (1996). Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. (1988). A Nova República sob a espada de Dâmocles In: STEPAN, A. (Org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAMPOS, R. O. (1965). O problema da habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Digesto Econômico.

CANO, W. (1993). Para uma política de resgate do atraso do Brasil na década de 90. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 2. Campinas: Unicamp.

CANO, W. (1994). Industrialização, Crise, Ajuste e Reestruturação. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

CARDOSO DE MELLO, J. M. ; BELLUZZO, L. G. (1983). Introdução. In: FMI x Brasil : a Armadilha da Recessão. São Paulo : Forum Gazeta Mercantil.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1992). Conferência proferida em 1953. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo: Secretaria de Estado da Educação (Série de informações educacionais).

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1992a). Conseqüências do neoliberalismo. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 1. Campinas: IE-Unicamp.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1997). A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.) Poder e dinheiro – uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes.

CARDOSO DE MELLO, J. M. (1998). O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 30 Anos de Economia, n. 4. Campinas: IE-Unicamp.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. (1999). Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: Vv. Aa. História da vida privada. Vol. IV. São Paulo: Companhia das Letras.

CARDOSO, F. H. (1975). Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARDOSO, F. H. (1977). O modelo político brasileiro e outros ensaios. Rio de Janeiro: Difel.

CARDOSO, F. H. (1981). PMDB: um partido de massas? Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 1.

CARDOSO, F. H. (1984). A nova maioria. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 7.

CARDOSO, F. H. (1993). A fronda conservadora: o Brasil depois de Geisel. In: A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira. São Paulo: Siciliano.

CARDOSO, F. H. (1994). Mãos à obra Brasil – Proposta de governo. Brasília: PSDB.

CARDOSO, F. H. (1998). Avança Brasil – Mais 4 anos de desenvolvimento para todos. Proposta de governo: Brasília: PSDB.

CARDOSO, L.; FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. (2002). Avaliação de programas sociais (Pnae, Planfor e Proger): eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 859).

CARDOSO, R. (1983). Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense.

CARNEIRO, R. (1991). Crise, estagnação e hiperinflação. Tese de Doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

CARNEIRO, R. (1993). A economia brasileira no período 1974-89. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, 2, ago. Campinas: IE-Unicamp.

Carneiro, R. (2002). Desenvolvimento em crise – economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: IE-Unicamp-Unesp.

CARVALHO FILHO, E. (2001). Evolução do emprego público no Brasil dos anos 90. Tese de doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. S. (1999). FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. Brasília: Ipea (TD n. 671).

CARVALHO, M. E. (1991). Programas de suplementação alimentar. In: Questão Social – Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e Propostas para os anos 90. Abastecimento e suplementação alimentar. São Paulo: Fundap. (Documentos de Trabalho, 8).

CASTRO, C. M.; FLETCHER, P. (1986). A escola que os brasileiros freqüentaram em 1985. Brasília: Ipea.

CASTRO, J. A. (1997). O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o MEC nos anos 80. Tese de doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

CASTRO, J. A (1998). O Fundef e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. Brasília: Ipea (TD n. 604).

CASTRO, J. A.; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. (2000). A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. Brasília: Ipea.

CASTRO, J. A.; MENEZES, R. M. (2003). Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. Brasília: Ipea (TD n. 947).

CASTRO, J. A.; SADECK, F. (2003). Financiamento e gasto em educação das três esferas de governo em 2000. Brasília: Ipea (TD n. 955).

CASTRO, J. A. (2000). Políticas de educação na segunda metade dos anos 90. In: IPEA. Políticas sociais – Acompanhamento e análise, ano 1, n. 1, jun. Brasília: Ipea.

CASTRO, J. A.; MORAES, M.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. (2003). Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. Brasília: Ipea (TD n. 988).

CAVALCANTI, C. E. G. (2004). Dívida pública: crescimento e sustentabilidade. Indicadores Diesp, v. 13, n. 100, maio-jun. São Paulo: Fundap.

CAVALCANTI, C. E. G.; BEIRA, L.; BONINI, M.; QUADROS, W. (2004). Execução orçamentária do governo do Estado de São Paulo: 1990-2003. Indicadores Diesp, n. 98, jan.-fev. São Paulo: Fundap.

CEBES (1980). A questão democrática na área da saúde. Revista Saúde em Debate, 9. São Paulo: Cebes-Oboré Editorial.

CEBRAP (1982). Transformações sócio-econômicas, políticas governamentais e dinâmica demográfica no Estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Seade-Cebrap.

CESIT (1994). Emprego, salário, rotatividade e relações de trabalho em São Paulo. Relatório de Pesquisa. Campinas: IE-Unicamp.

CHAGAS, A. M.; COSTA, C. E. (1986). Seguro-desemprego: algumas considerações sobre o programa. Brasília: Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário.

CHAHAD, J. P. Z. (1984). O seguro-desemprego no cenário internacional. Relatórios de Pesquisa n. 19. São Paulo: IPE-USP.

CHAHAD, J. P. Z. (1984a). Desemprego urbano: diagnósticos e perspectivas. Apresentado na 26ª Reunião Anual da SBPC. São Paulo: IPE-USP.

CHAHAD, J. P. Z. (1985). Desenvolvimento econômico, desemprego urbano e seguro-desemprego no Brasil. Vitória: Anais do XIII Encontro Nacional de Economia (Anpec).

CHAHAD, J. P. Z. (1986). Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. São Paulo: IPE-USP (Ensaios Econômicos, 64).

CHAHAD, J. P. Z.; POMERANZ, L. (1983). Seguro-desemprego: uma necessidade urgente. Curitiba: Anais do 5° Congresso Brasileiro de Economistas.

CNBB (1980). Igreja e problema da terra. Texto oficial da 18ª Assembléia Geral da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Documentos CNBB, 17. São Paulo: Edições Paulinas.

COELHO, W. R. (2002). O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação de mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos-USP.

COHN, A. (1979). Previdência Social e Populismo. Tese de Doutorado. São Paulo: FFCL-USP.

COHN, A. (1980). Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo: Editora Moderna.

COIMBRA, M. (1985). Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e Proab. In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. (Org.). O problema alimentar no Brasil. Campinas: Unicamp-Almed.

COIMBRA, M. (1985a). Welfare policies and Peripheral Capitalism: The Case Of Nutrition Policy in Brazil. Tese de doutoramento. Faculty of Economic and Social Studies (Inglaterra).

COPAG (1985). Comissão para o Plano Econômico do Governo. Brasília, mímeo.

CORDEIRO, H. (1980). A indústria da saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Graal.

CORDEIRO, H. (1984). As empresas médicas: as transformações capitalistas da prática médica. Rio de Janeiro: Graal.

CORDEIRO, H. (1987). A participação de todos na construção do SUS. In: Brasília: Ministério da Saúde (Anais da 8ª CNS realizada em março de 1986)

CORDEIRO, H. [jun./1985] (1988). Assistência médica na previdência social: o Inamps na Nova República. In: Cadernos IMS, vol. 2, n. 1, abr.-maio. Rio de Janeiro: UFRJ-IMS.

CORDEIRO, H. [abr./1986] (1988a). A reforma sanitária – Bases estratégicas e operacionais para a descentralização e unificação do sistema de saúde. In: Cadernos IMS, vol. 2, n. 1, abr.-maio. Rio de Janeiro: UFRJ-IMS.

CORDEIRO, J. L. (1998). Assistência social. In: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 23. São Paulo: Fundap.

CORDEIRO, J. L.; STANISCI, S. (1996). In: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 23. São Paulo: Fundap.

CORDEIRO, J. L.; PALMA, L.; STANISCI, S. (1998). In: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 24. São Paulo: Fundap.

COSTA NETO, F. (1988). Comentários sobre a institucionalização do Suds. In: Cadernos do IMS, vol. 2, n. 1. Rio de Janeiro: IMS.

COSTA, N. R. A. (2001). Descentralização do sistema público de saúde no Brasil: balanço e perspectiva. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. (Org.). Brasil: Radiografia da Saúde. Campinas: IE-Unicamp.

COSTA, W. P. (1983). O Saneamento Básico no Brasil da Década de 40 à de 80. Revista de Engenharia Sanitária, jan.-mar. Rio de Janeiro: Abes.

COUTINHO, L. (1992). A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp , n. 1, ago. Campinas: IE-Unicamp.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. M. (1982). Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981. In BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a Crise. São Paulo: Brasiliense.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. M. (1982a). Natureza e crise do endividamento externo. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 2.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. (1994). Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: IE-Unicamp-Papirus.

CRUZ, S. V.; MARTINS, C. E. (1983). De Castelo a Figueiredo: uma incursão na "pré-história" da abertura. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense.

CUNHA, L. A. (1973). O "milagre brasileiro" e a política educacional. Rio de Janeiro: Argumento, 2.

CUNHA, L. A. (1973b). Política educacional no Brasil: profissonalização do Ensino médio. Rio de Janeiro: Editora Eldorado.

CUNHA, L. A. (1975). Educação e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CUNHA, L. A. (1986). A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CUNHA, L. A. (1988). A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CUNHA, L. A. (1989). A universidade crítica. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CUNHA, L. A. (1991). Educação, estado e democracia no Brasil. São Paulo: Cortez.

CUNHA, L. A.; GÓES, M. (1985). O golpe na educação. Rio de Janeiro: Zahar.

DAIN, S. (1998). Reformas Tributárias e da Previdência: muito mais do mesmo. In: Vinte Anos de Política Econômica. Rio de Janeiro: Corecon.

DAIN, S. (2001). O financiamento público na perspectiva da política social. Revista Economia e Sociedade, 17. Campinas: IE-Unicamp.

DAIN, S.; SOARES, L. T. (1998). Reforma do estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988; In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do Estado e política de empregos no Brasil. Campinas: IE-Unicamp.

DEDECCA, C. S. (1996). Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. E.; MATTOSO, J. E. L. (Orgs.). Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scrita.

DEDECCA, C. S. (1998). Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: IE-Unicamp.

DEDECCA, C. S. (2003). Anos 90: estabilidade com desigualdade. In: In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Orgs.). Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

DELGADO, G. (1997). Previdência rural: relatório de avaliação sócio-econômica. Brasília: IPEA (TD n. 477).

DELGADO, G. (2002). O orçamento da seguridade precisa ser recuperado. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 5, ago. Brasília: IPEA.

DELGADO, G. (2005). Salário mínimo, política social e distribuição de renda. *Paper* apresentado no Seminário "Salário Mínimo e Desenvolvimento Brasileiro". Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

DELGADO, G.; CASTRO, J. A. (2003). Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças. Brasília: IPEA (TD n. 992).

DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. (2000). Universalização e direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90. In: IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise, ano 1, n. 1, jun. Brasília: IPEA.

DEMO , P. (1981). A pobre educação pobre: alguns problemas da falta de recursos. Educação e Sociedade, n. 8. São Paulo: Fundação C. Chagas.

DIAS, J. N. (1968). A reforma administrativa de 1967. Cadernos de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV.

DIEESE (1993). Os encargos trabalhistas no Brasil. São Paulo: Dieese, mimeo.

DIMENSTEIN, G. (1988) A república dos padrinhos – chantagem e corrupção em Brasília. São Paulo: Brasiliense.

DONNANGELO, M. C. F. (1975). Medicina e sociedade (o médico e seu mercado de trabalho).São Paulo: Pioneira.

DRAIBE, S. M. (1986). O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural, v. 8, n. 2, fev. Curitiba: Ipardes.

DRAIBE, S. M (1995). Repensando a política social: dos anos 80 aos 90. In: SOLA, L.; PAULANI, L. M. (Org.). Lições da década de 80. São Paulo: USP.

DRAIBE, S. M (1998). O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. Cadernos de Pesquisa, n. 32. Campinas: Nepp-Unicamp.

DRAIBE, S. M. (1998a). A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. Cadernos de Pesquisa, n. 34. Campinas: Nepp-Unicamp.

DRAIBE, S. M. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista da USP, n. 17. São Paulo: USP.

DRAIBE, S. M. (1993a). O Sistema de Proteção Social e Suas Transformações Recentes. Série Reformas de Políticas Públicas, n. 14. Santiago do Chile: Cepal.

DRAIBE, S. M. (1994). Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos. Documentos de Trabalho n. 190. Washingon: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

DRAIBE, S. M (1999). As políticas sociais nos anos 1990. In BAUMANN, R. (Org.). Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus.

DRAIBE, S. M. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social. Revista da Sociologia da USP, vol. 15, n. 2, nov. São Paulo.

DRAIBE, S.; HENRIQUES, W. (1988). "Welfare State" , crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 6. São Paulo: ANPOCS.

DURHAM, E. R. (1984). Movimentos sociais, a construção da cidadania. Novos Estudos Cebrap, n. 19. São Paulo: Cebrap.

ERIS, I. e outros (1983). A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: FIPE. Finanças Públicas. São Paulo: Pioneira-Fipe.

ESCOREL, S. (1987). Reviravolta na saúde: origem e articulação do Movimento Sanitário. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: ENSP-Fiocruz.

FABRIANE, C. B.; PEREIRA, V. C. (1987). Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial (IEI) (TD n. 124).

FACHI, L. E. (1985). O direito e o avesso na reforma agrária da Nova República. Reforma Agrária, ago.-dez. Campinas: Abra.

FAGNANI, E. (1983). O perfil da intervenção governamental no saneamento básico: principais dilemas em São Paulo – um estudo de política social. São Paulo: Fundap.

FAGNANI, E. (1985). Pobres viajantes. Estado e transporte coletivo urbano no Brasil, 1964-84. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE-Unicamp.

FAGNANI, E. (1986). O Financiamento do Transporte Coletivo Urbano no Brasil. In: FUNDAP, Cadernos Fundap n. 12, jun. São Paulo: Fundap.

FAGNANI, E. (1986a). A Política de Transportes Coletivos Urbanos em 1985. In: Brasil 1985: Relatório sobre a Situação Social do País, vol. I. Campinas: Nepp-Editora da Unicamp.

FAGNANI, E. (1986b). A Política Habitacional em 1985. In: Brasil 1985: Relatório sobre a Situação Social do País, vol. II. Campinas: Nepp-Editora da Unicamp.

FAGNANI, E. (1987). A política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais. In: CARNEIRO, R. (Org.). A política econômica do Cruzado. São Paulo: Bienal.

FAGNANI, E. (1988). A Política de Desenvolvimento Urbano: Habitação, Saneamento Básico e Transporte Público. In: Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp- Unicamp.

FAGNANI, E. (1989). A Política de Desenvolvimento Urbano em 1987. In: Brasil 1987: Relatório Sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp- Unicamp.

FAGNANI, E. (1995). Transporte público: uma questão estratégica nacional – o necessário reordenamento institucional e financeiro do setor. Revista dos Transportes Públicos, n. 66. São Paulo.

FAGNANI, E. (1996a). Habitação. In: FAGNANI, E. (Coord.). Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 21. São Paulo: Fundap.

FAGNANI, E. (1996b) Pontos para reflexão no debate sobre o transporte público. Revista dos Transportes Públicos, n. 72, 3º trim. São Paulo: Associação Nacional dos Transporte Públicos (ANTP).

FAGNANI, E. (1997). Política social e pactos conservadores no Brasil. Economia e Sociedade, n. 8. Campinas.

FAGNANI, E. (1998). Desenvolvimento urbano. In: FAGNANI, E. (Coord.). Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 23. São Paulo: Fundap.

FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-98. Revista Economia e Sociedade, n. 13. Campinas.

FAGNANI, E.; SILVA, P. L. B. (1985). Dilemas do reordenamento da política social na transição democrática. Águas de São Pedro: Anpocs (Anais do Encontro da Anpocs).

FAGNANI, E.; BRAGA, J. C.; SILVA, P. L. B. (1989). Recessão e financiamento das políticas sociais. Revista de Administração Pública, n. 3. Brasília.

FALEIROS, V. P. (1980). A política social do estado capitalista – As funções da previdência e da assistência sociais. São Paulo: Cortez.

FARIA, V. E. (1991). – A montanha e a pedra: os limites da política social brasileira e os problemas da infância e da juventude. Rio de Janeiro: Unicef-Flacso.

FARIA, V. E. (1992). A conjuntura social brasileira – dilemas e perspectivas. Novos Estudos Cebrap, n. 3. São Paulo: Cebrap.

FARIA, V. E. (1995). A cúpula de Copenhage sob a perspectiva do governo brasileiro. Debates, n. 7. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

FARIA, V. E. (1998). Las políticas sociales en el desarrollo brasileño. In: BARBATO, Célia (Org.). Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo. Montevidéu: Intal-Trilce.

FARIA, V. E. (2000). Las políticas sociales en el desarrollo brasileño. Montevidéu: Trilce.

FARIA, V. E. (2000a). Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social. Cadernos Adenauer, n. 1: Pobreza e política social. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

FARIA, V. E. (2003). Reformas institucionais e coordenação governamental: o caso da política de proteção social no Brasil. In: TEIXEIRA, M. (Org.). Universidade e governo: professores da Unicamp no período FHC. São Paulo: Editora Escuta.

FARIA, V. E.; SILVA, P. L. B. (1985). Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica: a discussão de um caso. Brasil 1950-80. São Paulo: Fundap, mímeo.

FARIA, V. E.; CASTRO, M. H. (1989). Política social e transição democrática no Brasil. Caderno de Pesquisa n. 11. Campinas: Nepp-Unicamp.

FAVONI, C. (2003). A previdência social como política pública de renda nos municípios. In: Conjuntura Social, maioago. Brasília: MPAS.

FAYNZILBER, F. (1988). Transformación productiva com equidad. Santiago do Chile: Cepal.

FERNANDES, F. (1966). Educação e sociedade no Brasil. São Paulo: Dominus.

FERNANDES, F. (1974). Reforma universitária e mudança social. Rio de Janeiro: Argumento.

FERNANDES, F. (1975). Universidade brasileira: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Omega.

FERRANTE, V. L. (1978). FGTS: ideologia e repressão. São Paulo: Ática.

FERREIRA, F. H. G.; LITCHFIELD, J. (2000). Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

FGV. (1950). A previdência social no Brasil e no estrangeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

FIBGE (1970). Tabulações avançadas do Censo Demográfico. Resultados preliminares. Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIBGE (1980). Tabulações avançadas do Censo Demográfico. Resultados preliminares. Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIBGE (1992). Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIBGE (2000). Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2000. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIBGE (2002). Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIBGE (2004). Síntese de indicadores sociais 2003. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FIESP (1995). Custo Brasil. Revista da CNI, ano 28, n. 289, maio-jun. Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, A. C. (1978). Intervenções sindicais e o "novo sindicalismo". Revista Dados. Rio de Janeiro: Iuperj.

FIORI, J. L. (1993). Ajuste , transicion y governabilidad: el enigma brasilero, mar. Washington: BID, mímeo.

FIORI, J. L. (1995). Em busca do dissenso perdido; ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight.

FIORI, J. L. (1997). Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes (Coleção Zero à Esquerda).

FISHLOW, A. (1975). A distribuição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

FLEURY TEIXEIRA, S. M. (1987). O dilema reformista na reforma sanitária brasileira. Revista de Administração Pública, n. 4, vol. 21, out.-dez.

FLEURY TEIXEIRA, S. M. (1988). Antecedentes da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.

FLEURY TEIXEIRA, S. M. (1989). Descentralização e serviços de saúde; dimensões analíticas. Revista de Administração Pública, n. 24. Rio de Janeiro: FGV.

FLEURY TEIXEIRA, S. M. (1997). A questão democrática na saúde. In: TEIXEIRA, S. F. (Org.). Saúde e democracia: a luta do Cebes. São Paulo: Lemos Editorial.

FLEURY TEIXEIRA, S. M.; OLIVEIRA, J. (1986). (IM)Previdência – 60 Anos de Previdência Social no Brasil. Petrópolis: Vozes.

FONSECA, D. M. (1992). O pensamento privatista em educação. Campinas: Papirus.

FRANÇA, A. S. (2000). Previdência social e a economia dos municípios. Brasília: Anfip.

FRANÇA, Á. S. (2003). A importância da previdência social na economia dos municípios brasileiros e o resgate da cidadania. In: Conjuntura Social, maio-ago. Brasília: MPAS.

FRIEDMAN, M. (1988). Capitalismo e liberdade. São Paulo: Nova Cultural (Col. Os economistas).

FUNDAP (1989). Economia do Setor Público – Relatório 1987. Relatório de Pesquisa 10, 3 vol. São Paulo: Iesp-Fundap.

FUNDAP (1991). Gestão estatal no Brasil: a cumplicidade Inflacionária ameaçada. São Paulo: Iesp-Fundap.

FUNDAP (2001). Indicadores Iesp, n. 85. São Paulo: Iesp-Fundap.

FUNDAP (2004). Indicadores Iesp, n. 99. São Paulo: Iesp-Fundap.

FURTADO, C. (1979). Brasil: da república oligárquica ao estado militar. In FURTADO, C. (Org.). Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, C. (1982). Um novo modelo econômico para o Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 2.

FURTADO, C. (1983). As perspectivas da economia brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 5.

GARCIA, R. (1988). As intenções e as possibilidades da reforma agrária. Reforma Agária. Campinas: Abra.

GASPARI, E. (2002). A ditadura envergonhada. São Paulo: Companhia das Letras.

GASPARI, E. (2002a). A ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras.

GASPARI, E. (2004). A ditadura encurralada. São Paulo: Companhia das Letras.

GAULT, D. A.; MENDOZA, E. C. (1994). Reforma do Estado no México: novas relações estado-sociedade: alcance e limites do Programa Nacional de Solidariedade. Revista de Administração Pública (RAP), vol. 28, n. 3, jul.-set. Rio de Janeiro: FGV. –

GENEVOIS, M. L. B.; COSTA,O. C. (2001). Carência habitacional e déficit de moradias – questões metodológicas. São Paulo em Perspectiva, 15. São Paulo: Seade.

GENTILE DE MELLO, C. (1977). Saúde e assistência médica no Brasil. São Paulo: Cebes-Hucitec.

GENTILE DE MELLO, C. (1982). O sistema de saúde em crise. São Paulo: Cebes-Hucitec.

GERMANO, J. W. (1993). Estado militar e educação no Brasil (1964-85). São Paulo: Cortez.

GIAMBIAGI, F. (2000). As muitas reformas da previdência social. Rio de Janeiro: PUC, Departmento de Economia (TD n. 430).

GIAMBIAGI, F.; BELTRÃO, K.; MENDONÇA, J.; ANDREO, V. (2004). Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 1.050).

GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (2004). Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

GOERTZEL, T. (1967). MEC-Usaid. Ideologia de desenvolvimento americano aplicado à educação superior brasileira. Revista Civilização Brasileira, n. 14. Rio de Janeiro.

GOMES DA SILVA. J. (1971). A reforma agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.

GOMES DA SILVA, J. (1989). Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GOMES DA SILVA, J. (1987). Caindo por terra – Crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida.

GOMES DA SILVA, J. (1988) Ao vencedor as batatas. Reforma Agrária, ago.-nov. Campinas: Abra.

GOMES DA SILVA, J. (1988a) Reforma Agrária na Constituição de 1988. Reforma Agrária, ago.-nov. Campinas: Abra.

GOMES DA SILVA, J. (1995). Estatuto da Terra (ET), 30 Anos. Reforma Agrária, vol. 25, n. 1, jan.-ago. São Paulo: Abra.

GOMES DA SILVA, J.; SAMPAIO, P. A. (1988). Reforma Agrária às avessas. Reforma Agrária, jan-maio. Campinas: Abra.

GOMES, S. (1982). Transformações do capitalismo no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 2.

GOMES, S. (1983). O emprego e o modelo econômico. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 5.

GONÇALVES, R. (1997) O déficit habitacional no Brasil. Nova Economia, ano 7, n. 1. Belo Horizonte.

GONÇALVES, R. (1997a). Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas Regiões Metropolitanas – 1995-2000. Brasília: Ipea (TD n. 514).

GONÇALVES, R. (1998). O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar. Brasília: Ipea (TD n. 559).

GRAZIANO DA SILVA, J. (1985a) Reforma agrária já. Reforma Agrária, maio-jun. Campinas: Abra.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1985b). Para entender o Plano Nacional da Reforma Agrária. São Paulo: Brasiliense.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1985c). O "PNRAEX", aquele que parece que é, mas não é. Reforma Agrária, ago.-dez. Campinas: Abra.

GUIMARÃES, R. (Org.) (1978). Saúde e medicina no Brasil. Rio de Janeiro: Graal.

GUIMARÃES, U. (1981). A política econômica do governo: críticas e alternativas. Revista do PMDB, n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

GUIMARÃES, U. (1983). Eleição direta para presidente. Revista do PMDB, n. 5. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

GUIMARÃES, U. (1984). Travessia: proposta política do PMDB. Revista do PMDB, n. 6. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

GUIMARÃES, U. (1984a). Diretas já. Revista do PMDB, n. 7. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

GUZZO, D. e outros. (1990). Educação e cultura. 1987: situação e políticas governamentais. Brasília: Ipea. (Série Ipea, n. 128).

HABITAT (1996). REPÚBLICA Federativa do Brasil. Relatório Nacional Basileiro – Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II), Istambul.

HENRIQUES, W. (1999). O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de Doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

HENRIQUES, R. (2000). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

HOFFMAN, R. (1975). Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

IOB. (1993). Informações objetivas, Boletim n. 28-39. São Paulo.

IPEA (1999). 1995-98 – Quatro anos de transformações. Brasília: Ipea.

IPEA. (2004). Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, n. 9, ago. Brasília: Ipea.

KELLER, W. C. S. (1989). Suplementação Alimentar. In: FUNDAP. Relatório Iesp, n. 10. Economia do setor público: 1987. São Paulo: Fundap.

KELLER, W. C. S. (1998). Mercado de trabalho, relações de trabalho e políticas de emprego. Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 24. São Paulo: Fundap.

KOWARICK, L. (2002). Viver em risco – sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. Novos Estudos Cebrap, jul. São Paulo: Cebrap.

KREIN, J. D. (2003). Balanço da Reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Orgs.). Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

LAMOUNIER, B. (1990). (Org.). De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Idesp.

LANGONI, C. G. (1973). Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Expressão da Cultura.

LANGONI, C. G. (1974). Distribuição de renda: uma versão para a minoria. Pesquisa e Planejamento Econômico, n. 4, vol. 1, fev. Rio de Janeiro: Ipea.

LAURELL, A. C. (1994). A Nova Face da Política Social Mexicana. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 32. São Paulo: Cedec.

LEAL, M. C. (1991). Clientelismo na educação: condicionantes do planejamento na alocação de recursos no 1º e 2º Grau. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: UFRJ.

LEITE, C. B.; VELLOSO, L. P. (1963). Previdência social. Rio de Janeiro: Zahar.

LEITE, C. B. [1972] (1986). A proteção social no Brasil. São Paulo: Editora LTr.

LESSA, C. (1978). A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1978 – Sonho e Fracasso (Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, para o Concurso de Professor Titular). Rio de Janeiro.

LESSA, C. (1982). Finsocial – A distorção autoritária da proposta do PMDB. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 3.

LESSA, C. e outros (1998). Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90. São Paulo: Praga, 3

LEVCOVTZ, E. (1997). Transição x consolidação: o dilema estratégico da construção do SUS: um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde – 1974-1996. Tese de Doutoramento. Rio de Janeiro: UFRJ-Instituto de Medicina Social.

LEVCOVTZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. (2001). Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. In: A política de saúde no Brasil nos anos 90. Ciência e Saúde Coletiva, vol. 6, n. 2. Rio de Janeiro: Abrasco.

LISBOA, M.; SIQUEIRA, R. (2004). Gastos sociais do governo central. Econômica, v. 5, n. 1. Rio de Janeiro: UFF.

LOBATO, A. L. (1998). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: Ipea.

LOBO, T. (1988). Descentralização: uma alternativa de mudanças. Revista de Administração Pública, n. 1. Rio de Janeiro.

LOPES, H. (1978) BNH: Programas de natureza social. Rio de Janeiro: BNH (Conferência proferida no Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento, promovido pela Associoção dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Adesg-MG). Belo Horizonte.

LOPREATO, F. (2002). O Colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: IE-Unicamp-Unesp.

LORENA, C. (1987). A Nova República e a Reforma Agrária. Reforma Agrária, abr.-jun. Campinas: Abra.

LUZ, M. T. (1991) Notas sobre as políticas de saúde na "transição" dos anos 80. In: Physis – Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: IMS-UERJ-Relume Dumará.

LUZ, M. T. (1994) As Conferências Nacionais de Saúde e as Políticas de Saúde nos anos 80. In: GUIMARÃES, R.; TAVARES, L. (Org.). Saúde e sociedade no Brasil: anos 80. Rio de Janeiro: Abrasco-IMS-UERJ-Relume Dumara.

LUZ, M. T. (1979). As instituições médicas no Brasil – instituição e estratégia de hegemonia. Rio de Janeiro: Graal.

MACHADO DA SILVA, L. A. (1997). Violência e sociabilidade: tendências na atual conjuntura urbana no Brasil. In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C.; SANTOS Jr., O. A. (Org). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MACHADO, A. e outros (1985) – Famerj X BNH: um estudo de caso sobre movimentos sociais urbanos. Revista de Administração Pública (RAP), n. 19. Rio de Janeiro: FGV.

MAGALHÃES, R. A. (1981). Carta ao PMDB. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 1.

MAGALHÃES, R. A. (1987). Carta dos direitos do segurado, Brasília: MPAS.

MAGALHÃES, R. A. (1988). Obstáculos à modernização do Estado. Cadernos de Conjuntura, n. 14. Rio de Janeiro.

MALAN, P.; WELLS, J. (1973). Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 4, n. 3. Rio de Janeiro: Ipea.

MALLOY, J. M. (1976). Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. Revista de Administração Pública (RAP), vol. 10, n. 2, abr.-jun. Rio de Janeiro: FGV.

MALLOY, J. M. (1986). A política de previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal.

MALLOY,J. M. (1979). Previdência social e distribuição de renda. Estudos Cebrap n. 25. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências.

MALUF, M. M. (1996). Educação. In: FUNDAP: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 21. São Paulo: Fundap.

MALUF, M. M.; SOUZA, A. N. (1995). Educação. In: FUNDAP: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 20. São Paulo: Fundap.

MANTEGA, G. e REGO, J. M. (1999). Conversas com Economistas Brasileiros. São Paulo: Editora 34.

MARICATO, E. (1996). Metrópole na periferia do capitalismo – ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec.

MARICATO, E. (2001). Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes.

MARTINS, C. B. (1989). O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: MARTINS, C. B. (Org.). Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas. São Paulo: Brasiliense.

MARTINS, C. E.; CRUZ, S. C. V. (1983). De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense.

MARTINS, C. E. (1986). Nova República: de Tancredo a Sarney – Análise de Conjuntura Especial, fev. Curitiba: Ipardes.

MARTINS, J. S. (1997). Exclusão social e a nova desiguladade. São Paulo: Paulus.

MASSENA, R. M. (2002). O tema da habitação na PNAD. Brasília: Ipea (TD n. 895).

MATIJASCIC, M. (2002). Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil. Tese de doutoramento, Campinas: IE-Unicamp.

MATIJASCIC, M. (2003). Reforma da Previdência no Brasil: Impasses Atuais e Perspectivas Futuras. Cadernos de Pesquisa. Fundação Konrad Adenauer.

MATIJASCIC, M.; RIBEIRO, J. O. L. (2003) (Coord.). Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (Anfip).

MATTA, N. (1984a). Avaliação e perspectivas do Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro: BNH (Palestra em mesa-redonda na *Folha de S.Paulo*)

MATTA, N. (1984b). Exposição do Presidente do BNH, a convite da Comissão do Interior da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 12/4/1984. Rio de Janeiro: BNH.

MATTA, N. (1984c). O Sistema Financeiro da Habitação. Palestra na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: BNH.

MATTA, N. (1984d). A Equivalência salarial no Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro: BNH.

MATTOSO, J. (1995). A desordem do trabalho. São Paulo: Scritta.

MATTOSO, J. (1999). O Brasil desempregado – como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. (1998). Mudanças estruturais e trabalho no Brasil dos anos 90. In: Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 10. Campinas: Unicamp.

MDU (1985). Prosanear, jan. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

MDU (1986). Reformulação: Relatório Final do GTR-SFH, jan. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

MDU (1986a). Relatório Final – Comissão de reformulação do Sistema de Financiamento do Saneamento – SFS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Portaria GM/n. 142/85, de 16/10/1985).

MDU (1986b). Relatório Final – Comissão de reformulação do Sistema de Financiamento do Saneamento – SFS, vol. I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

MEC (1987). Diretrizes para a ação programada – 1987-1991. Brasília: Ministério da Educação e da Cultura.

MEC. (1995). Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Ministério da Educação e da Cultura, mimeo.

MEDEIROS, C. A.; SALM, C. (1994). O mercado de trabalho em debate. Novos Estudos Cebrap, n. 39, jul. São Paulo: Cebrap.

MÉDICI, A. (1986). O financiamento do setor saúde no Brasil: propostas para a Nova República. Revista Brasileira de Estatistica, n. 46, jul.-dez.

MÉDICI, A. (1995). Saúde: modelos de gestão descentralizada: alternativas para o Brasil. In: VELOSO, J. P. R. e outros (Coords.). Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: Inae-Ildes.

MÉDICI, A.; PIOLA, S.; VIANNA, S. (1988). Os serviços de saúde durante a recessão. In: CHAHAD, J. P. Z.; CERVINI, R. (Org.). Crise e infância no Brasil – o impacto das políticas de ajustamento econômico. São Paulo: Unicef-USP-IPE.

MÉDICI, A.; MARQUES, R. M. (1994). O Fundo Social de Emergência e o financiamento da política social no biênio 1994-1995. Notas Técnicas Iesp-Fundap, n. 5, maio. São Paulo: Fundap.

MÉDICI, A.; MARQUES, R. M.; SILVA, S. (1995). Política social. In: PORTUGAL JR., J. G. (Coord.). Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo 1990-1992. São Paulo: Fundap.

MELCHIOR, J. C. (1981). A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil. Série Estudos e Documentos, v. 17. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

MELCHIOR, J. C. (1984). A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. Cadernos de Pesquisa, vol. 50. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

MELCHIOR, J. C. (1987). O financiamento da educação no Brasil. São Paulo: EPU.

MELLO, G. N. (1994). Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez.

MELLO, G. N.; NEUBAUER, R. (1995). Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do estado: uma análise de doze estudos de caso. In: XAVIER, A. C e outros (1995). Gestão Educacional: Experiências inovadoras. Brasília: Ipea (Série Ipea, 147).

MELLO, G. N.; SILVA, R. N. (1992). A política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições. São Paulo: Iesp-Fundap (TD n. 3).

MELLO, G. N.; SILVA, R. N. (1994). Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil Estudos em Avaliação Educacional, jul.-dez., n. 10. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

MELO, M. A. B. C. (1988). Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política habitacional. Espaco e Debate, n. 24. São Paulo.

MELO, M. A. B. C. (1989). – Políticas públicas e transição democrática: notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitacão In. MOURA, A. S. (Org.) O estado e as políticas sociais na transição democrática. São Paulo: Vértice.

MELO, M. A. B. C. (1991). Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular 1946-47. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 15. São Paulo.

MELO, M. A. B. C. (1993). Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas social na Nova República. Dados, Revista de Ciências Sociais. n.1. Rio de Janeiro.

MELO, M. A. B. C. (2002). Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan.

MERCADANTE, A. (1997). (Org.). O Brasil pós-Real: a política econômica em debate. Campinas: IE-Unicamp.

MINISTÉRIO da Fazenda. (2003). Gasto social do Governo Central 2001 e 2002, nov. Brasília. (www. fazenda. gov. br).

MINISTÉRIO da Fazenda (2005). Gasto social do Governo Central 2003 e 2004, abr. Brasília. (www. fazenda. gov. br).

MINISTÉRIO da Saúde (1986). Anais da 8ª Conferência nacional de Saúde, 17 a 21 de março. Brasília.

MINISTÉRIO da Saúde (1987). Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS). Documentos I, II e III. Rio de Janeiro: Secretaria Técnica da CNRS.

MINISTÉRIO do Planejamento e Coordenação Econômica (1965). Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966. Documentos Epea. Brasília.

MINISTÉRIO do Interior (1968). Relatório de Atividades de 1967. Rio de Janeiro: BNH.

MINISTÉRIO do Interior (1969). O problema da água e do esgoto. Equacionamento a nível nacional. A experiência brasileira. XI Congresso de Engenharia Sanitária. Caracas.

MINISTÉRIO do Interior (1971). Abastecimento de água – equacionamento em nível nacional, Rio de Janeiro: BNH (Documento apresentado no Congresso de Engenharia Sanitária, São Paulo).

MINISTÉRIO do Interior (1975). Modificações no sistema financeiro da habitação. Rio de Janeiro: BNH.

MINISTÉRIO do Interior (1984). Mudanças na estrutra operacional do Sistema Financeiro da Habitação por determinação do Senhor Ministro do Interior, Mário David Andreazza. Rio de Janeiro: BNH.

MINISTÉRIO do Interior (1989). Relatório sucinto de atividades da Sehab. Brasília: Sehab.

MINISTÉRIO do Planejamento e Coordenação Geral (1967). Diretrizes de Governo – Programa Estratégico de Desenvolvimento: Brasília.

MINISTÉRIO do Planejamento e Coordenação Geral (1966). Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Saúde e Saneamento, tomo VI, vol. 3 (versão preliminar).

MINISTÉRIO do Trabalho (1985). Seminário sobre sistema de proteção ao trabalhador desempregado: notas preliminares. Brasília, 1985.

MINISTÉRIO do Trabalho (1986). Secretaria de Emprego e Salário. Hipóteses de Aplicação do Programa Seguro-Desemprego: Cobertura Física e Financeira. Brasília: Secretaria de Emprego e Salário.

MIRAD (1985). Proposta para elaboração do 1° PNRA. Brasília: Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Incra).

MOISES, J. A.; MARTINEZ-ALIER, V. (1977). A revolta dos subúrbios ou "Patrão, o trem atrasou". In: Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro: Cedec-Paz e Terra.

MOORE Jr.; B. (1983). As origens sociais da democracia e do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes.

MORA, M. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. Brasília: UNB.

MORA, M. (2002). Federalismo e dívida estadual no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea (TD n° 866).

MORETTI, R. S.; JANNUZZI, P. M. (2002). Política Habitacional na Região Metropolitana de Campinas. In: FONSECA, R. e outros (2002). Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas: Nesur-IE-Unicamp.

MORETTO, A.; GIMENEZ, D.; PRONI, M. (2003). Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Orgs.). Trabalho. Mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

MOURTHÉ, A. (1999). Metrô do Rio: análise crítica da concessão. Revista dos Transportes Públicos, n. 83. São Paulo: ANTP.

MPAS (1986a). A previdência social é viável. Documentos. Entrevistas e Diretrizes Políticas da Administração do Ministro Waldir Pires. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.

MPAS (1986b). Rumos da Nova Previdência. Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social, t. I. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.

MPAS (1997). Assistência Social. Norma Operacional Básica n. 1 de 1997. Brasília: Ministério da Previdência e da Assistência Social; SAS.

MPAS (2002). O Livro Branco da Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.

MPO (1996). Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério de Planejamento e Orçamento; Sepurb.

MPO (1999). Principais Ações em Habitação, 1995-1999. Ministério de Planejamento e Orçamento; Sepurb.

NAGLE, J. (1974). Educação e sociedade na Primeira República. São Paulo: EPU-Edusp.

NASCIMENTO, A. M. (1994). Limites constitucionais da liberdade sindical no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

NEGRI, B. (1997). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. In: SÃO Paulo (Estado). Secretaria da Educação. Descentralização e reforma do ensino fundamental: O Estado de São Paulo no caminho certo para a escola de sucesso, vol. 1. São Paulo: SEE-SP.

NEGRI, B.; DI GIOVANI. G. (Org.) (2001). Brasil: radiografia da saúde. Campinas: Nepp-IE-Unicamp.

NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (1986). BRASIL 1985. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp-Unicamp.

NEPP (1988). BRASIL 1986. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp-Unicamp.

NEPP (1989). BRASIL 1987. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp-Unicamp.

NÉRI, M. (2000). Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

NÉRI, M. (2004). Focalização, universalização e transferências sociais. In Econômica, v. 5, n. 1. Rio de Janeiro: UFF.

NEUBAUER, R.; CRUZ, N. (1995). Tendências na gestão educacional no Brasil: descentralização e desconcentração. Notas Técnicas Iesp, n. 13. São Paulo: Fundap.

NEUBAUER, R.; DAVIS, C.; ESPOSITO, Y.; MELLO, G. (1993). O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. Cadernos de Pesquisa, n. 84, fev. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

NOGUEIRA, M. A. (1992). A crise político-social do Brasil no período 1980-90. Análise Conjuntural n. 14 (7/8) , jul.-ago. Curitiba: Ipardes.

NORONHA, E. G. (1994). Greves e Estratégias Sindicais no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

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

OCDE (1997). Refimes de Pension de la Fonction Publique, documento Sigma, n. 10.

OCDE (1999). EUROPEAN principles for Public Administration, Sigma paper, n. 27.

O'DONNELL, G (1986). Contrapontos: autoritarismo e democratização São Paulo: Vértice-Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, G. (1993). Sobre o Estado , a democratização e alguns problemas conceituais. Novos Estudos Cebrap, jul. São Paulo: Cebrap.

OLIVA, A. M. (1988). Estado autoritário e desobediência operária: a experiência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo. Dissertação de mestrado. Campinas: IE-Unicamp.

OLIVEIRA LIMA, I. M. (1998). A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso? Revista dos Transportes Públicos, n. 81. São Paulo: ANTP.

OLIVEIRA, F. (1985). A crise do sistema fiscal brasileiro – 1965-1983. Tese de Doutoramento apresentada ao IFCH-Unicamp. Campinas.

OLIVEIRA, F. (1992). Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Tese de Livre Docência. Campinas: IE-Unicamp.

OLIVEIRA, F. de. (1998). Os direitos do anti-valor – a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, F. E. B.; AZEVEDO, M. E. (1985). Previdência social: diagnóstico e perspectivas. Revista de Administração Pública, t. 19, vol. 1, jan.-mar. Rio de Janeiro: FGV.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. (1999). Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade. Brasília: Ipea. (TD n. 690).

OLIVEIRA, F. E. B outros. (1999). A rentabilidade do FGTS. Brasília: Ipea. (TD n. 637).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. (1997). Reforma da previdência. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 508).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. (1994). Vendedores de ilusão. Documentos de Política, 21. Rio de Janeiro: Ipea.

OLIVEIRA, F. E. B. (1982). Alguns Aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira. Brasília: Ipea-CNRH (TD n. 53).

OLIVEIRA, F. E. B. (1987). Reforma previdenciária: avanço social ou ampliação de privilégios. Revista de Administração Pública (RAP), n. 4, vol. 21, out.-dez. Brasília: FGV.

OLIVEIRA, M. A.; SIQUEIRA NETO, J. F. (1996). Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

OLIVEIRA, M. A. (1998). (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: IE-Unicamp.

OLIVEIRA, M. A. (2002). Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp.

OLIVEIRA, M. A.; SIQUEIRA NETO, J. F. (1999). As negociações coletivas no Brasil no contexto do Plano Real. Brasília: OIT.

ORNELAS, W. (2000). Prefácio. In: SOLON de FRANÇA, Álvaro. Previdência social e a economia dos municípios. Brasília: Anfip.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. (2004). Desafios para a política social brasileira. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. (2000). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

PAES DE BARROS, R.; FOGEL, M. (2000). Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, R. (Org.) Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

PAES de BARROS. R. e outros (2000). Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. no Brasil. In: Pobreza e política social. Cadernos Adenauer, n. 1. Fundação Konrad Adenauer.

PASTORE, J. (1994). Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva. São Paulo: LTR.

PELIANO, A. (1988). Os programas alimentares e nutricionais durante a recessão econômica: 1980-84. In: CHAHAD, J. P.; CERVINI, R. (Org.). Crise e infância no Brasil – o impacto das políticas de ajustamento econômico. São Paulo: Unicef-USP-IPE.

PELIANO, A. (1993). O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de Política n. 14, mar. Brasília: Ipea.

PELIANO, A. e outros (1994). Um balanço das ações de governo no combate à fome a à miséria, 1993. Brasília: Ipea.

PELIANO, A.; REZENDE, L. F.; BEGHIE, N. (1995). A Comunidade Solidária. Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, jun.-dez. Brasília: Ipea.

PELIANO, A.; CASTRO, C. M.; MARTINI, G.; GARCIA, R. G. (1985). O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas. In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. (Org.). O problema alimentar no Brasil. Campinas: Unicamp-Almed.

PELIANO, A. E outros (1983). A crise e a fome. Brasília: CNRH- Ipea.

PEREIRA FILHO, C. E. (1994). A política pública como Caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira. Dissertação de mestrado. Recife: UFPE.

PIOLA, S. (1998). Saúde. Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 24, jan.-jun., 1º sem. São Paulo: Fundap.

PIOLA, S. F.; CAMARGO, S. (1993). Brasil: Gasto social federal por áreas – 1980 a 1992. Brasília: Ipea.

PIOLA, S. F.; RIBEIRO, J. A. C.; REIS, C. O. (2001). Financiamento das Políticas Sociais nos anos 1990: O Caso do Ministério da Saúde. Brasília: Ipea (TD n. 802).

PIRES, I. M. (1985). Prioridade para o Saneamento. Palestra realizada no 13º Congresso da ABES (ago.). Engenharia Sanitária, vol. 24, n. 3, jul.-set. São Paulo: Abes.

PIRES, I. M. (1997). O atual estágio do Planasa. Revista DAE, n. 112.

PIRES, I. M. (1981). O Planasa e o desenvolvimento das companhias de saneamento no Brasil. Engenharia sanitária, n. 3. Rio de Janeiro: Abes.

PMDB (1982). Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. Revista do PMDB, ano II, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

PNAD (2001). Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: FIBGE.

PNUD (1990). Hacia un Desarrollo sin pobreza en A. Latina y el Caribe. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Pnud (RLA/86/004). Memorias de la II Conferencia Regional sobre la Pobreza. Quito, Ecuador, 20-23 de novembro.

PNUD (2002). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2002.

POCHMANN, M. (1994). Trinta anos de políticas salariais no Brasil. In: O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Cesit-Unicamp-Scritta.

POCHAMANN, M. (1999). O trabalho sob fogo cruzado – exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto.

POCHMANN, M.; SANTOS, A. (1998). Encargos sociais no Brasil: uma nova abordagem metodológica e seus resultados. Cadernos do Cesit, n. 26. Campinas: IE-Unicamp-Cesit.

POCHAMANN, M. (2001). A década dos mitos – o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto.

POCHAMANN, M. (2001a). O emprego na globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial.

POCHAMANN, M.; SANTOS, A. (1996). O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

POSSAS, C. A. (1987). Descentralização e democratização do SUS. In: Ministério da Saúde – Anais da 8ª CNS (17 a 21 de março de 1986). Brasília: Ministério da Saúde.

POSTHUMA, A. C.(Org.) (1999). Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT-TEM; São Paulo: Editora 34.

QUADROS, W. (2003). Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990. Economia e Sociedade, n. 20. Campinas: IE-Unicamp.

RAINHO, L. F. (1980). Os peões do grande ABC. Petrópolis: Vozes.

RAMOS. C. A. (1997). Notas sobre as políticas de emprego. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 471).

RAMOS. C. A.; FREITAS, P. (1998). Sistema Público de Emprego: objetivos eficiência e eficácia (notas sobre os países da OCDE e o Brasil). Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 568).

REGO MONTEIRO, J. R. (1981). A posição do Brasil face à década da água. In: Engenharia Sanitária, vol. 20, n. 4, out.-dez. Rio de Janeiro: Abes.

REIS, F. W. (1988). Partidos, Ideologia e consolidação democrática In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice-Editora Revista dos Tribunais.

REIS, F. W. (1988a). Consolidação democrática e construção do Estado. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice-Editora Revista dos Tribunais.

REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). (1988). A Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice-Editora Revista dos Tribunais.

RESENDE, F. (1980). O financiamento da política social. Pesquisa e Planejamento Econômico, n. 10. vol. 1. Rio de Janeiro: Ipea.

RESENDE, F. (1987). Estudos para a Reforma Tributária, t. I: Proposta da Reforma do Sistema Tributário Brasileiro. Brasília: Ipea (TD n. 104, mar.).

RESENDE, F. (1988). A política social e a crise econômica. In: CHAHAD, J. P.; CERVINI, R. (Org.). Crise e infância no Brasil – o impacto das políticas de ajustamento econômico. São Paulo: Unicef-USP-IPE.

RESENDE, F.; AZEREDO, B. (1986). Fundos Sociais. Brasília: Ipea (TD n. 85)

RESENDE, F.; AZEREDO, B. (1987). Contribuições sociais. Brasília: Ipea (TD n. 107).

RESENDE, F.; MAHAR, D. (1974). Saúde e Previdência: Uma Análise Econômica. Relatórios de Pesquisa, n. 21. Brasília: Ipea.

RIBEIRO, D. (1975). A universidade necessária. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (1996). (Orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

RODRIGUEZ NETO, E. (1987). Reordenamento do Sistema Nacional de Saúde In: Anais da 8ª CNS. Brasília: Ministério da Saúde.

RODRIGUEZ NETO, E. (1997). A Via do Parlamento. In: FLEURY, S. (Org.). Saúde e Democracia: a luta do Cebes. São Paulo: Lemos Editorial.

ROMANELLI, O. (1978). História da educação no Brasil (1930-1973). Petrópolis: Vozes.

SADER, E. (Org.) (1997). Vozes do século – entrevistas da *New Left Review*. São Paulo: Paz e Terra.

SADER, E.; GENTILI, P. (1998). Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra.

SALLUN Jr., B. (1996). Labirintos – dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec.

SALLUN Jr., B.; KUGELMAS, E. (1993). O leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80; In: SOLA, Lurdes (Org.). Estado, Mercado e Democracia. São Paulo: Paz e Terra.

SALLUM Jr., B.; MARTINS, C. E.; GRAEFF, E. (1986). Nova República: de Trancredo a Sarney. Análise Conjuntural, v. 8, n. 2, fev. Curitiba: Ipardes.

SALM, C. (1980). Escola e trabalho. São Paulo: Brasiliense.

SALM, C. (1983). A retórica sobre o desemprego. In: FMI X Brasil: a armadilha da recessão. Organizado pelo Fórum Gazeta Mercantil; São Paulo: Gazeta Mercantil.

SALM, C. (1997). Vai ser difícil requalificar. Boletim de Conjuntura, vol. 17, n. 2, jul. Rio de Janeiro: UFRJ.

SALM, C. (2004). Crescimento sustentado e política de emprego. Rio de Janeiro: Inae.

SALM, C. (2005). Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSU, João e outros (Orgs.). Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konder Adenauer.

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

SAMPAIO, P. A. (1985). Editorial. Revista Abra, maio-jun. Campinas: Abra.

SAMPAIO, P. A. (1988). A Reforma Agrária. Reforma Agrária, ago.-nov. Campinas: Abra.

SANDE, L. (1975). Benefício fiscal para a habitação. Rio de Janeiro: BNH.

SANTOS, A. (1996). Encargos trabalhistas e custo do trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

SANTOS, C. H. M. (1999). Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998. Brasília: Ipea. (TD n. 654).

SANTOS, C. N. F. (1981). Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

SANTOS, W. G. (1979). Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SAVIANE, D. (1983). Educação brasileira: estrutura e sistema. São Paulo: Saraiva (5ª ed.).

SAVIANE, D. (1988). Política e educação no Brasil – o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez.

SCHEINKMAN, J. A. e outros (2002). A Agenda perdida. Diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social, set. Rio de Janeiro, mímeo.

SCHWARZER, H. (1999). Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina. Debates, n. 19. São Paulo (Reforma da previdência – vetores do debate contemporâneo).

SCHWARZER, H. (2000). Impactos socioeconômicos do sistemas de aposentadoria rural no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. Brasília: Ipea (TD n. 729).

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. (2002). Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira, Brasília: Ipea (TD n. 929).

SCHWARZER, H.; SILVA, E. R. (2002). Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil. Brasília: Ipea (TD n. 934).

SEDU-PR (1999). O estado das artes e proposta de atuação: subsídios para a área de habitação. Maio. Brasília.

SEDU-PR (1999a). Plano de Ação para o Desenvolvimento Urbano. Brasília.

SEDU-PR (2000). Déficit Habitacional no Brasil, 2000. Belo Horizonte: Fundação J. Pinheiro.

SEDU-PR (2001). Política Municipal de Habitação – orientações para a formulação e implementação in Cadernos do Programa Habitar Brasil-BID, vol. 1.

SEDU-PR (2002). Avaliação dos Gerentes dos Programas. Brasília.

SEDU-PR (2003). Programas de Habitação. Brasília.

SEN, A. (2000). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

SEPLAN-PR (1975). I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-79. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN-PR (1985). Plano de Prioridades Sociais para 1985. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN-PR (1986a). I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN-PR (1986b). Plano de Prioridades Sociais para 1986. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN-PR (1986c). Plano de Metas (1986-89). Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN-PR (1987). Programa de Ação Governamental (PAG), 1987-1991. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPURB (1995). Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação J. Pinheiro.

SERRA, J. (1975). A reconcentração de renda: justificativas, explicações, dúvidas. In: TOLIPAN, R.; TINELLI A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

SERRA, J. (1982) Alternativas à recessão. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 2.

SERRA, J. (1982a). A economia Constrangida. Novos estudos 4, São Paulo: Cebrap, novembro.

SERRA, J. (1984). A crise econômica e o flagelo do desemprego. Revista de Economia Política, vol. 4 , n. 4. out.-dez. São Paulo: Editora Brasiliense.

SERRA, J. (1999). Entrevista. In: MANTEGA, G. e REGO, J. M. (1999). Conversas com Economistas Brasileiros. São Paulo: Editora 34.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. (1992). Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. Rio de Janeiro: Centro de Estudos

de Políticas Públicas (TD n. 1).

SERRA, J.; AFONSO, J. R. (1999). Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, n. 12. Rio de Janeiro: BNDES.

SILVA, P. L. B. (1983). Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elementos para a análise da ação estatal. Cadernos Fundap n. 6. São Paulo: Fundap.

SILVA, P. L. B (1984). Atenção à saúde como política governamental. Dissertação de Mestrado. Campinas.

SILVA, P. L. B. (1992). Limites e obstáculos à reformado Estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.

SILVA, P. L. B. (1998). Reforma do Estado e política social no Brasil: limites da intervenção estatal. Campinas: Nepp-Unicamp.

SILVA, P. L. B. (2000). Reforma e proteção social no Brasil: evolução recente, desafios e perspectivas da intervenção governamental. Campinas: Nepp-Unicamp, mímeo.

SILVA, R. N.; CRUZ, N. (1995). Tendências na gestão educacional no Brasil: descentralização e desconcentração. São Paulo: Fundap (Notas Técnicas Iesp, n. 13).

SILVA, R. N.; DAVIS, C.; ESPOSITO, Y. L.; MELLO, G. N. (1993) O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. Cadernos de Pesquisa n. 84, fev. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

SINGER, P.; BRANDT, V. C. (Orgs.) (1983). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes.

SINGER, P. e outros (1978). Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

SIQUEIRA NETO, J. F. (1994). Contrato coletivo de trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

SIQUEIRA NETO, J. F. (1996). Flexibilização, desregulamentação e o direito do trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta.

SOCHACZEWSKI, A. C. (1983). Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil – 1952-1968. São Paulo: Trajetória Cultural.

SOIBELMAN, C. (1978) – A casa imprópria: um estudo do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFCL-USP.

SOUZA A. N.; MALUF, M. M. (1996) Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 19. São Paulo: Fundap.

SOUZA, A. N.; MALUF, M. M. (1996a). Educação. In: Boletim de Conjuntura. Política Social, n. 22. São Paulo: Fundap.

SOUZA A. N.; MALUF, M. M. (1998). Educação. In: Boletim de Conjuntura. Política Social n. 23. São Paulo: Fundap.

SOUZA, B. V. (1974). O BNH e a política do governo. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: DCP-FFCH-UFMG.

SOUZA, E. B. (1989). As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988. Acompanhamento de Políticas Públicas n. 19, ago. Brasília: Ipea-Iplan.

SOUZA, M. M. C. (1999) A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 695).

SOUZA, M. M. C. (2001) A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais, dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: Ipea (TD n. 852).

STEPHANES, R. (1984a). Previdência social: um problema gerencial. Rio de Janeiro: Lidador.

STEPHANES, R (1984b). Previdência social viável. A questão é só gerenciamento. Digesto Econômico, jul-ago. São Paulo.

SUPLICY, E. (2002). Renda mínima de cidadania – a saída é pela porta. São Paulo: Cortez-Fundação Perseu Abramo.

SUSSEKIND, A. (1955). Previdência Social brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

TANCREDO Neves (1984). Discurso. Encontro da Política Nacional de Saneamento Básico, promovida pela Abes e pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados (12/9). Brasília, mimeo.

TAPIA, J. (1986). Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil (1946-1964). Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH-Unicamp.

TAVARES, L. T. S. (1999). Ajuste neoliberal e desajuste social na América latina. Rio de Janeiro: UFRJ.

TAVARES, M. C. (1975). Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, M. C. (1992). Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp , n. 1, ago.

TAVARES, M. C. (1994). Baixos salários e competitividade externa. São Paulo: *Folha de S.Paulo*, 29 de agosto.

Tavares, M. C. (1995). A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (Org.), O Brasil pós-Real. Campinas: Unicamp.

TAVARES, M. C. (1996). O verdadeiro custo Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12/2.

TAVARES, M. C. (1997). Recentralização fiscal e arbítrio político. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 20/7.

TAVARES, M. C. (1998). Ciclo e crise – o movimento recente da industrialização brasileira. 30 Anos de Economia da Unicamp, 8. Campinas: IE-Unicamp.

TAVARES, M. C. (1998a). Arrogância, incompetência e cinismo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13/9. .

TAVARES, M. C. (1999). Destruição não criadora – memórias de um mandato popular contra a recessão, desemprego e a globalização subordinada. Rio de Janeiro: Record.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. (1985). O grande salto para o caos – a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (1993). (Des)Ajuste Global e a Modernização Conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TEIXEIRA, A. (1950). Educação Progressiva. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1956). A educação e a crise brasileira. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1959). Nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional? Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 76, out.-dez. Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, A. (1960). A educação e a Constituição de 1946 Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 77, jan.-mar. Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, A. (1968). A educação é um direito. São Paulo: Compahia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1969a). Educação e o mundo moderno. São Paulo: Compahia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1969b). Educação no Brasil. São Paulo: Compahia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1971). Educação não é privilégio. São Paulo: Compahia Editora Nacional.

TEIXEIRA, A. (1983). O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós- guerra. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI.

TEIXEIRA, A. (1991). Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 249).

TEIXEIRA, A. (1993). O ajuste impossível – um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Tese de Doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

TEIXEIRA, A. (2000). "O império contra-ataca": notas sobre os fundamentos da atual dominação norte aamericana. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 15. Campinas: Unicamp.

TEIXEIRA, A. e outros (1989). O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas, abr. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 196).

TESSER, O. (1992). A formação da professora leiga no Ceará. In: SOARES, Magda B. e outros (Orgs.). Escola básica. Campinas: Papirus; São Paulo: Ande-Anped (Coletânea CBE).

TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). (1975). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

TORRES FILHO, E. T.; CARVALHO, M. E. (1989). Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e formas de organização. In: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, vol. III: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. Brasília.

TRIGUEIRO, D. (1967). O problema dos excedentes e a Reforma Universitária. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 107, jul.-set. Rio de Janeiro.

TRIGUEIRO, D. (1968). A universidade e sua utopia. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 112, out.-dez. Rio de Janeiro.

TRINDADE, M. (1971). Habitação e desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: BNH.

TROIS, S. C. G. (1992). A gestão dos sistemas estaduais e municipais e a qualidade do ensino. In: GOMES, C. A.; SOBRINHO, J. A. (Orgs.). Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica. Brasília: Ipea (Série 136).

URANI, A. (1993). Políticas de estabilização e eqüidade no Brasil: uma análise contrafactual. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), v. 23, n. 1, abr. Rio de Janeiro: Ipea.

URANI, André e outros (2001). Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil. Rio de Janeiro: IETS (Policy paper 1).

VALLE, B. (1998). Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do Proger. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do estado e políticas públicas no Brasil. Campinas: IE-Unicamp.

VEIGA, J. E. (1987). A reação decisiva dos militares. Reforma Agrária, abr.-jul. Campinas: Abra.

VELLOSO, J. (1987). Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e as universidades federais. Cadernos de Pesquisa, n. 61, mar. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

VELLOSO, R. (1999). Balanço da situação das contas públicas. Maio. Rio de Janeiro: BNDES, Fórum Nacional.

VIANA, A. L. (1996). SUS: entraves à descentralização e propostas de mudança. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. e outros (Orgs.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap (Federalismo no Brasil).

VIANNA, S. (1987). Recessão e gasto social: a conta social consolidada 1980-86, dez. Brasília: Ipea.

VIANNA, S. (1989). A conta social revisitada – 1980-87. Acompanhamento de Políticas Públicas, n. 11, maio. Brasília: Ipea-Iplan.

VIANNA, S. e outros. (1988). Os serviços de saúde durante a recessão. In: CHAHAD, J. P. Z.; CERVINI, R. (Orgs.). Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajustamento Econômico. São Paulo: Unicef-IPE-USP.

VIEIRA, E. (1983). Estado e Miséria social no Brasil, de Getúlio a Geisel (1951-1978). São Paulo: Cortez.

VILLALOBOS, J. E. R. (1969). Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade. São Paulo: Pioneira-USP.

WELLS, J.; MALAN, P. (1975). Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

WELLS, J. (1975). Distribuição de rendimentos , crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. In: TOLIPAN, R.; TINELLI. A. C. (Orgs.). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar.

WERNECK VIANNA, M. L. (1989). Diagnóstico e resenha das pesquisas na área de política social: um "survey" das avaliações; In: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Comissão Econômica para a América Latina (Cepal); Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização; vol. III: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. Brasília.

WERNECK VIANA, M. L. (1991). Notas sobre a política social. Revista de Saúde Coletiva, vol. 1, n. 1. Rio de Janeiro: Physis.

WERNECK VIANA, M. L (1992). Desproteção social, mercado e pobreza: a americanização perversa do sistema de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 286).

WERNECK VIANA, M. L. (1998). A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan-Iuperj.

XAVIER, A. C e outros (1995). Gestão Educacional: Experiências inovadoras. Brasília: Ipea (Série Ipea, 147).

YUNES, J. (1981). A evolução da mortalidade infantil e mortalidade infantil proporcional no Brasil. São Paulo: Pediatria, 3.

YUNES, J.; RONCHEZEL, V. S. (1974). A evolução da mortalidade geral, infantil e proporcional no Brasil. Revista Saúde Pública. São Paulo: FSP-USP.

ZAMBONI, R. (1992). FGTS: questões atuais. Relatório Interno 01/92. Brasília: Ipea.

ZAMBONI, R. A. (2004). Financiamento, gasto e produção de moradias (1990/2002). Relatório de Pesquisa. Campinas: IE-Unicamp.