



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia
CE-851 – Monografia II, turma A



1290000374



TCC/UNICAMP G746r

A reforma do Estado Brasileiro e a Questão
Social: mudanças institucionais e estratégias
de combate à exclusão social durante a
década de 90.

Aluno: Igor Estrada Gouvêa RA: 981337

Professor Orientador: Geraldo Biasoto Jr.

Dezembro de 2002

CEDOC/IE

TCC/UNICAMP
G746r
IE/374

A reforma do Estado Brasileiro e a Questão Social: mudanças institucionais e combate à desigualdade durante a década de 90.

Resumo:

Neste trabalho procuraremos discutir as políticas de combate à exclusão social e à pobreza adotadas no Brasil durante a década de 90, tendo como foco principal a reforma no aparato estatal de proteção social e seus efeitos.

Abstract:

This paper analyses the institutional changes and the strategy of poverty reduction adopted in Brazil in the last 8 years.

Palavras-chave:

Exclusão social, políticas sociais, distribuição de renda, reforma do Estado e reformas institucionais.

ÍNDICE :

1) INTRODUÇÃO.....	4
2) POBREZA, DESIGUALDADE E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PRÉ GOVERNO FHC	5
3) Os ANOS FHC SOB A ANÁLISE DO GOVERNO	16
4) A HERANÇA INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTISMO E OS PRINCIPAIS EIXOS DAS REFORMAS NO APARATO ESTATAL DE COMBATE À POBREZA E A DESIGUALDADE NOS ANOS 90.....	23
5) DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E PLANO REAL	27
6) CONCLUSÃO: REFORMAS INSTITUCIONAIS E POBREZA.	33
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:.....	38

1) Introdução

No início dos anos 90 o Brasil apresentou uma forte mudança em seu aparato de proteção social sob a égide da reforma do Estado, enquanto um “movimento estrutural de redefinição da natureza, do alcance e dos limites da intervenção estatal” que se deu não apenas no Brasil, mas no plano internacional como um todo.

A reforma do Estado brasileiro será, então, pano de fundo para este trabalho, que visa um estudo acerca da exclusão social no Brasil na década de 90, tendo como eixo as mudanças na política brasileira de combate a pobreza e desigualdade social no período.

Mais precisamente, procuraremos neste trabalho analisar a natureza deste processo de transformação institucional, buscando apontar suas potencialidades e limites no combate à exclusão social.

2) Pobreza, Desigualdade e Políticas Sociais no Brasil pré Governo FHC

A idéia de pobreza está referenciada aos direitos fundamentais do homem, aos direitos sociais definidos historicamente e portanto mutáveis. A disseminação da pobreza absoluta nos anos 70 imersa na realidade mais ampla da ausência de garantia de direitos sociais para o conjunto da população - em meio às transformações do campo, à transferência da população para o meio urbano, e metropolitano e ao forte crescimento do emprego com níveis relativos maiores de renda nas atividades urbanas - era incompatível com o nível de desenvolvimento material alcançado pelo país. A esta pobreza sobrepunha-se uma nova, que dizia respeito não às necessidades básicas elementares, mas às necessidades impostas pelos novos padrões de consumo e por sua diferenciação.

A pobreza é a marca inegável daqueles que não pertencem à cúpula da sociedade, a uma sociedade dividida entre uma minoria que tem padrão de consumo semelhante ao de "primeiro mundo" e a grande maioria dos que não se integram plenamente aos padrões de vida civilizada. A pobreza pode ser apreendida em três níveis: relativa às condições mínimas de sobrevivência, pobreza relacionada aos direitos sociais e a pobreza relativa às necessidades de consumo impostas pelo capitalismo.

O capitalismo cria e transforma constantemente o sistema de necessidades. Cria e recria continuamente os monopólios do dinheiro, da propriedade, de educação, de acesso à cultura, repondo assim as desigualdades sociais. De tal forma, que mesmo com igualdade de oportunidades, não há o estabelecimento de um ponto de partida igual na concorrência pelas oportunidades de trabalho e empreendimentos abertas pelo crescimento material do sistema capitalista.

O estabelecimento de direitos sociais básicos delimita um espaço de "proteção" e possibilidade de "reprodução digna" das classes mais pobres da sociedade. No entanto, não assegura oportunidades e condições de vida verdadeiramente iguais, uma vez que mesmo quando os direitos sociais básicos

são cumpridos, esta condição é recorrentemente solapada e posta em questão pela própria natureza do sistema. Os direitos sociais básicos assegurados podem proporcionar um menor grau de pobreza absoluta, salários mais elevados, elevação grau de escolaridade formal, desigualdades menores de renda.

O processo de constituição do capitalismo no Brasil foi um processo bastante particular. Por um lado, manteve características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, por outro, as especificidades que são próprias de um capitalismo tardio. O marco inicial deste processo foi a introdução do trabalho assalariado no mercado brasileiro, contudo, esta não é o bastante para desenvolver aqui as forças dinamizadoras que constituem uma economia capitalista plenamente desenvolvida.

Sob este cenário, é preciso ter-se em mente as características e a posição da elite conservadora brasileira enquanto classe dominante e dirigente. A relação dessa elite consigo mesma e com o cenário internacional de forma mais ampla, determinaram as vias do desenvolvimento capitalista brasileiro, que foram (e ainda são) os meios econômicos pelos quais as elites brasileiras impuseram um sistema tradicionalista de perpetuação do status quo, mas que tiveram por contrapartida a sistemática dinamização e constituição de forças quasi autônomas fundamentais para o desenvolvimento capitalista brasileiro. Estas serão, portanto, traduzidas em cada etapa do processo de constituição do capitalismo no Brasil.

“Sob estas formas históricas,(...) a transição capitalista no Brasil envolveu um processo de profundas transformações sociais. Na verdade, a industrialização é tão somente o aspecto econômico de um processo mais amplo de formação e consolidação da dominação e do poder burgueses, ou seja, o processo de revolução burguesa” (Draibe, 1985). Para Florestan Fernandes, este é um processo de constituição simultânea das estruturas sociais e políticas – o Estado – da dominação do poder burguês. É importante ressaltar ainda o papel na centralização de poder que a criação do Estado burguês no Brasil promove.

Até o início do séc. XX, a chamada fase da economia exportadora, a inexistência de um mercado interno consolidado cria uma série de mercados

regionais, que levou à criação de poderes regionais (oligarquias) fortalecidos pela ausência de um governo republicano centralizado. Estas oligarquias regionais acabaram por formar uma hierarquia política regional, determinada pelo poder econômico e pelo contingente eleitoral. Assim, o Estado burguês, vislumbrando horizontes além das fronteiras do curto prazo, como era comum, centraliza os interesses de toda uma classe, colocando-os acima dos interesses individuais de cada agente (sic).

Apesar do termo revolução burguesa, o fato é que não houve ruptura, apenas uma negociação que manteve os interesses das oligarquias em um padrão conservador de mudanças de cima para baixo. Ou seja, as oligarquias são destituídas da posição de classe dirigente, mas não de classe dominante. O Estado, portanto, tem o papel de impor a toda comunidade nacional, interesses específicos dessa classe dominante, como se estes fossem os interesses da nação como um todo.

Durante a fase da economia exportadora capitalista, observa-se uma transição, onde as recém-criadas formas de capital (capital comercial, bancário, produtivo, etc.) estão ligadas à economia agrário-exportadora e, assim, submetidas ao capital mercantil. Posteriormente, na fase da industrialização restringida, há industrialização efetiva, já que a acumulação do excedente se dá na expansão industrial. Contudo, não se pôde construir um setor de bens de capital na indústria nascente, impedindo o crescimento da capacidade produtiva a frente da demanda. Por fim, na etapa da industrialização pesada, criou-se um novo padrão de acumulação, onde a expansão acelerada da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis se dava antes de qualquer expansão previsível de seus mercados.

No Brasil, não houve redução da chamada pobreza absoluta compatível com o grau de desenvolvimento material que se alcançou até a década de 70. Nos anos 80, com o rompimento do dinamismo econômico e acelerada inflação, houve agravamento da pobreza associada às necessidades de sobrevivência. Esta década foi marcada pelas lutas a favor da expansão dos direitos sociais básicos, que

chegaram a apresentar sucesso no campo constitucional e em algumas ações sociais do governo. No entanto a dinâmica econômica e política se encarregaram de solapá-los.

Do ponto de vista da mobilidade social - o único componente estrutural de melhoria em uma sociedade desigual - houve estagnação, provocando redução das oportunidades e menor permeabilidade da estrutura social. Com o quadro de baixo crescimento econômico presente durante toda a década, os comportamentos competitivos e defensivos da sociedade foram exarcebados. Isto na presença de fortes “monopólios sociais” contribuiu para a distensão do tecido social, ao acentuar drasticamente as desigualdades da sociedade.

Tabela 1

Razão entre as Frações de Renda dos 10% mais Ricos e os 40% mais Pobres

Países de Baixa Renda ^a		Países de Renda Elevada ^a		Países Latino-Americanos ^b	
China	1.6	Austrália	1.7	Argentina	2.8
Egito	1.3	Bélgica	1.0	Bolívia	3.6
Índia	1.4	Canadá	1.4	Brasil	5.6
Costa do Marfim	1.6	França	2.1	Chile	4.4
Quênia	4.7	Alemanha	1.3	Costa Rica	2.5
Madagascar	2.2	Itália	1.4	Equador	4.9
Nigéria	2.4	Japão	1.0	El Salvador	3.5
Paquistão	1.2	Nova Zelândia	1.8	México	4.4
Sri Lanka	1.1	Espanha	1.0	Panamá	4.9
Tanzânia	1.7	Suécia	1.0	Paraguai	5.7
Uganda	2.0	Suíça	1.8	Peru	2.6
Vietnã	1.5	Grã-Bretanha	1.9	Uruguai	2.2
Zimbábue	4.6	Estados Unidos	1.6	Venezuela	2.7

Fontes: ^aWorld Development Report (1996) e ^bIDB (1998).

Nos anos 80, o governo optou pela ampliação dos níveis de emprego amparada, em grande medida, no rebaixamento dos salários. A evolução do gasto social teve um desempenho pouco expressivo frente às enormes demandas preexistentes, acentuadas pelo empobrecimento significativo da população.

Apesar da relativa ampliação de cobertura, houve deterioração da qualidade dos serviços públicos de educação e saúde. Este quadro, alimentado pela mídia, foi marcado por denúncias de corrupção, má qualidade dos serviços públicos e desgaste das greves compondo um quadro de descrédito crescente nos serviços públicos por parte da população.

A política social no Brasil sempre foi subordinada às estratégias de desenvolvimento e aos interesses do Estado. O que pode ser observado com clareza durante o regime militar, quando houve uma expansão significativa de gastos sociais públicos, mas com os objetivos das políticas sociais subordinados à política econômica na trajetória da industrialização – com os recursos mobilizados e transferidos em favor das necessidades postas pela opção industrializante na construção, infra-estrutura, setores industriais de base, atividades financeiras, entre outros – limitando as prioridades das políticas sociais, especialmente no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros. Esta limitação foi acentuada pelo atraso na implantação de políticas sociais em algumas áreas, pela orientação e configuração dos programas sociais.

De um modo geral, a limitada extensão das políticas sociais direcionadas à massa rural, contribuiu para a manutenção do baixo padrão de vida no campo e, com sua transferência para o espaço urbano, com um baixo perfil sanitário, educacional e cultural dos trabalhadores do país.

Após quase cinquenta anos de construção institucional e de gastos em programas sociais a partir dos anos 30, o sistema de políticas sociais que vigorava até o final dos anos 80 mostrava uma baixa capacidade de intervenção positiva na estrutura de oportunidades sociais e melhora da equidade, apesar da constituição de um sistema de políticas sociais relativamente moderno.

Dentre as inúmeras dimensões deste embrionário Estado de Bem-Estar, destacava-se a presença de um sistema que combinava, em seu núcleo, programas de transferências monetárias com prestação universal de serviços básicos, um significativo esforço financeiro do setor público, expresso em um gasto social da ordem de 15 a 18% do PIB e, finalmente, um avançado grau de

maturidade institucional, refletido na presença de uma estrutura abrangente, heterogeneia e com elevado grau de diferenciação institucional.

Apesar destes avanços, este sistema demonstrava uma capacidade quase nula de incorporação social, em especial dos trabalhadores rurais, da população rural e urbana do nordeste e das camadas pobres e miseráveis das regiões metropolitanas. Além disso, seus programas contribuía pouco para a redução das acentuadas desigualdades sociais, que se manifestou mais em decorrência das altas taxas de crescimento do que por impacto das políticas sociais.

Segundo Draibe estas deformidades eram fruto das próprias características do sistema, que apresentava:

- Um sistema de financiamento do gasto social altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos.
- Extrema centralização do poder decisório de dos recursos no Executivo Federal.
- Ausência quase absoluta de mecanismos de controle e participação social.
- Mecanismos deformados de regulação das relações com o setor privado.
- Perda de alvo (mistargeting) dos programas sociais.
- Forte conteúdo corporativo das demandas e padrão clientelista de uso e distribuições de benefícios.
- Graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas, em especial daqueles que abrigam inovações.

Ou seja, a própria estrutura do sistema de políticas sociais acaba por engendrar uma dinâmica marcada pela ineficiência do gasto, má focalização dos recursos e objetivos e baixa efetividade social, gerada pelo binômio forte descentralização e fragmentação institucional capacidade administrativa e

participativa, o que tendeu a conferir pouca transparência a este sistema desordenado e descontinuo.

Foi, portanto, a partir deste diagnóstico negativo a respeito dos programas e estratégias então adotados no combate à pobreza que, no bojo da redemocratização, teve início no final dos anos 80 um movimento de reforma no aparato estatal de proteção social. Este movimento, moldado na crítica ao assistencialismo e ao clientelismo e baseado na idéia da cidadania social como fundamento da política culminou na constituição de 88 e assentava-se sobre três eixos básicos: a assistência social como um direito social; a universalização do acesso a todos os membros dos grupos- alvos definidos e a opção por serviços estatais e gratuitos.

Porém, segundo Henrique com o texto da Constituição de 1988, que incorporava importantes progressos relativos ao ordenamento das políticas sociais como pano de fundo, as resistências políticas e privadas, somadas aos imperativos da estratégia econômica, explicitavam limites para tornar a política social em um elemento estratégico na construção de uma sociedade menos desigual.

Processou-se, uma ruptura com o padrão então vigente; o conceito fundamental passou a ser garantir aos setores excluídos o exercício e concretização de seus direitos básicos de cidadania. Neste contexto, e visando fazer frente ao novo contexto socioeconômico, novas concepções passaram, sobretudo nos anos 90, a compor a agenda política. Dentre estas novas ênfases, destacam-se os conceitos de focalização; seletividade sem perda do universalismo; redução do estatismo, com maiores parcerias com o setor privado, principalmente ONGS, e maior apoio para programas baseados em transferência Monetária de renda.

Além disso, foram realizadas grandes transformações também no estilo de condução das políticas. Com a institucionalização dos conselhos de representação social na estrutura decisória e operacional dos programas, buscou-se não somente a criação de mecanismos mais eficazes de controle, mas também a

ampliação da participação social. Ademais, houve alterações nos sistemas de seleção de beneficiários visando enfrentar o clientelismo.

No tocante a reordenação institucional das políticas, passaram a ter um papel central os conceitos de descentralização federativa e desconcentração funcional, simultaneamente a um movimento em prol de uma maior democratização do sistema decisório central. Neste cenário, a municipalização e a estadualização dos programas ganhou espaço, junto com a cessão de maior autonomia às unidades de serviços. A extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um marco nesta direção.

Simultaneamente a este processo de descentralização, foi realizado um grande esforço no sentido de aumentar a articulação entre os diversos programas, visando aumentar a eficácia na utilização dos recursos.

Toda esta transformação estrutural no aparato estatal de proteção social esteve centrada na constituição dos conselhos, que foram institucionalizados como a nova forma de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas sociais. Foi a partir desta inovação institucional que iriam se basear as novas estratégias das políticas públicas; os conselhos seriam a base para a obtenção de formas mais autônomas e localmente enraizadas de boa governança.

No bojo destas transformações estruturais, foram institucionalizados os programas que visavam a “inserção produtiva”, especialmente a qualificação e educação profissional via parceria com organizações privadas, como ONGS e sindicatos. Dentre estes novos programas destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), iniciado em 1996, que com recursos do FAT tem como meta a criação de capacidades institucionais para a qualificação de 20% da PEA a cada ano.

Outra área de destaque foi os programas de transferência de recursos monetários, em especial os de crédito popular e, no âmbito municipal os programas de renda mínima, que unem patamares mínimos de renda à objetivos de melhoria no desempenho escolar e na saúde dos membros familiares.

Caracterização da pobreza no Brasil

Como mostraram Barros e Mendonça (2001), o Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de sua população abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre, e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera.

Analisar a estrutura da distribuição de renda mundial permite contextualizar a posição relativa do Brasil no cenário internacional. Observamos que cerca de 64% dos países do mundo têm renda *per capita* inferior à brasileira. Por outro lado, na medida em que alguns países com enorme população encontram-se abaixo do Brasil nessa estrutura da distribuição de renda, vemos que cerca de 77% da população mundial vivem em países com renda *per capita* inferior à brasileira.

Assim, essa distribuição da renda mundial, segundo análise construída por Barros a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 revela que, apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as mais pobres do mundo. A comparação internacional quanto a renda *per capita* coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo um país pobre.

Deste modo, o nível de renda presente no Brasil quando comparado a de outros países em desenvolvimento, evidencia que o país, apesar de não ser um país rico está, a princípio, entre os que apresentam melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população.

No entanto, a comparação do grau de pobreza no Brasil como observado nos demais países com renda *per capita* similar revela, com extrema clareza, que o grau de pobreza no Brasil é significativamente superior à média dos países com renda *per capita* similar à brasileira, sugerindo a relevância da má distribuição dos recursos para explicar a intensidade da pobreza nacional.

Cálculos realizados pelos autores revelam que a renda familiar per capita e o PIB per capita representam, hoje, valores cinco a oito vezes superiores à linha

de indigência e três a quatro vezes à linha de pobreza. Assim, confirmamos a hipótese de inexistência de escassez de recursos, na medida em que uma distribuição eqüitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza.

TABELA 2- Evolução da Renda em Múltiplos das Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil¹

Ano	Indigência			Pobreza		
	PIB <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Indigência ^a	Renda Familiar <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Indigência	Volume de Recursos Necessários para Erradicar a Indigência (Em R\$ Bilhões) ^b	PIB <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Pobreza ^a	Renda Familiar <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Pobreza	Volume de Recursos Necessários para Erradicar a Pobreza (Em R\$ Bilhões) ^b
1977	6,6	4,7	4,3	3,3	2,3	24,2
1978	6,8	3,9	7,4	3,4	1,9	30,5
1979	7,1	3,6	8,6	3,5	1,8	25,1
1981	7,1	3,9	5,8	3,6	2,0	31,3
1982	7,0	4,0	6,1	3,5	2,0	32,6
1983	6,7	3,4	8,3	3,3	1,7	41,1
1984	6,9	3,4	7,6	3,4	1,7	40,5
1985	7,3	4,1	6,4	3,6	2,1	35,2
1986	7,7	6,0	3,1	3,8	3,0	20,6
1987	7,8	4,5	6,7	3,9	2,2	34,7
1988	7,6	4,2	8,6	3,8	2,1	41,2
1989	7,7	4,8	8,2	3,9	2,4	39,8
1990	7,3	4,3	8,7	3,6	2,2	41,5
1992	7,1	4,1	8,3	3,5	2,0	37,8
1993	7,3	4,3	8,3	3,7	2,1	38,6
1995	7,8	5,3	6,1	3,9	2,7	30,9
1996	7,9	5,4	6,7	4,0	2,7	31,9
1997	8,1	5,4	6,6	4,1	2,7	32,0
1998	8,7	5,5	6,3	4,3	2,8	30,8
1999	8,5	5,2	6,5	4,2	2,6	32,7

Fonte: PNADs de vários anos.

^a As linhas de indigência e de pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

^b Valores deflacionados para setembro de 1999.

Deste modo, Assim, como reportado na Tabela 2, seria necessário transferir anualmente cerca de R\$ 6 bilhões (2% da renda das famílias) para retirar da indigência o limite extremo da população pobre ou, ainda, R\$ 33 bilhões (7% da

¹ Barros e Mendonça (2001)

renda das famílias)para atingir uma meta social mais ambiciosa, retirando da pobreza toda população excluída.

Como mostram Barros e Mendonça :

“... a renda familiar per capita brasileira é mais do que suficiente para erradicar a pobreza no Brasil e, por outro, transferências equivalentes a 2% da renda das famílias poderiam ser a base para acabar com a indigência que aflige 14% da população. Para erradicar toda a pobreza, esse valor de base, sobre o qual, como alertamos, seria necessário adicionar os custos de administração e de focalização, corresponde a 8% da renda das famílias.”²

² Barros e Mendonça (2001).

3) Os anos FHC sob a Análise do Governo

Essa parte do trabalho visa uma análise acurada a respeito do que foi desenvolvido nos anos do governo Fernando Henrique na área social. Para tanto, tomará como base o relatório "**Sete Anos de Real – Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social**" publicado no site da própria presidência.

EDUCAÇÃO:

Na área educacional, o sistema brasileiro foi objeto de reformas desde a forma de financiamento, até a de avaliação, passado por uma reformulação estrutural dos currículos e introdução de novas tecnologias por meio do TV Escola. Tais mudanças estruturais foram promovidas através colaboração entre as três esferas do governo, a sociedade civil e a comunidade educativa em geral.

Assim, devido à prioridade atribuída à universalização do acesso ao ensino fundamental, alcançou-se uma taxa de escolarização líquida de 97% em 2001.

Quanto à forma de financiamento, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que tem efeito redistributivo das receitas, o que está possibilitando a progressiva municipalização do ensino fundamental e a valorização do magistério, tendo impacto relevante nas regiões mais pobres.

O resultado alcançado foi o crescimento da matrícula no ensino fundamental da rede pública, de 1997-99, de 7,5%, sendo que a rede municipal teve crescimento de 30,6%.

Também o Programa Garantia de Renda Mínima (PGRM) concede apoio financeiro da União aos municípios, assegurando a elevação da capacidade financeira das famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo.

No âmbito da alimentação escolar, o Programa Toda Criança na Escola, em 2000, foi responsável pelo repasse automático de R\$ 901,7 milhões para a merenda escolar.

Já no ano seguinte, pela primeira vez ocorreu o processo de distribuição dos livros para 32,5 milhões de alunos três meses antes do início das aulas. Ademais, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) iniciado em 95, atende à política de descentralização dos recursos públicos, cobrindo todas as regiões do país, com repasses às escolas públicas e também aquelas mantidas por organizações não-governamentais.

Outro tipo de ajuda, sem repasses, mas com ações realizadas diretamente, é garantida pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), proveniente do acordo entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial e que atende as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

CULTURA:

Na área do patrimônio histórico, artístico e arqueológico foram desenvolvidos ações com o objetivo de promover a restauração dos bens de caráter histórico-cultural, como o Programa Monumenta, que permite financiar a preservação do patrimônio histórico nacional, e também o projeto Resgate.

Já entre 1996-99, a música e as artes cênicas receberam recursos que apresentaram uma evolução de 18% no período. Ainda, a criação e a manutenção de bandas de música nos municípios brasileiros têm contribuído para difundir a música instrumental no Brasil e socializar jovens e crianças.

Também a partir desse período, vem sendo realizada uma expansão do sistema de bibliotecas, graças ao Programa Uma Biblioteca em Cada Município, que, segundo o relatório, possibilitou a criação de 2 mil novos empregos diretos. Ainda foram destinados à área audiovisual recursos orçamentários da ordem de R\$ 10 milhões.

Ainda nesse setor desenvolveu-se o projeto Cinema na Praça, em 99, o qual busca levar o cinema ao povo, fazendo com que um crescente número de pessoas assista aos filmes nacionais.

SAÚDE:

O Sistema Único de Saúde (SUS) atua de maneira descentralizada e coloca nas mãos dos estados e municípios a execução das ações e serviços. Esse sistema ocorre mediante transferência automática e regular de recursos federais do SUS. As transferências ocorrem diretamente do Fundo Nacional de Saúde para fundos estaduais e municipais. Paralelamente, o modelo assistencial também vem sendo reorganizado em novas bases e critérios, em que a prioridade está no caráter preventivo.

O Programa Saúde da Família é o eixo estruturante do novo modelo de assistência à saúde, tendo por objetivo reorganizar a prática assistencial, substituindo o modelo tradicional orientado para hospitais e para a cura de doenças. Há também o Programa de Saúde da Criança e Aleitamento Materno, além da vacinação de crianças de 0-5 anos em todo o país. Assim, os indicadores refletem uma sensível melhora das condições básicas de vida das crianças nessa faixa etária, além da queda da mortalidade infantil em crianças com até um ano de idade.

Na área de alimentação e nutrição destaca-se o Programa Alimentação Saudável, que visa à redução e ao controle da desnutrição e das carências por micronutrientes nos serviços de saúde, bem como à promoção da alimentação saudável nos diferentes ciclos da vida. Os principais resultados alcançados em 2000 apontam para a evolução dos números do ICCN (Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais): ampliando a suplementação de vitamina A em todos os municípios nordestinos e muitos do Vale do Jequitinhonha.

Ademais, verificou-se também a redução da incidência da AIDS no Brasil, com a aquisição e distribuição de medicamentos anti-retrovirais para 90 mil pessoas portadoras do HIV. Iniciou-se ainda uma produção nacional de similares genéricos, que garante a redução de custos e a sustentabilidade da política de universalização do acesso aos anti-retrovirais.

Ainda, em 2001, no âmbito do Programa Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS, medidas

foram tomadas em torno da prevenção, esclarecimento e distribuição de preservativos.

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

Em 2000, a Previdência Social concedeu 2,95 milhões de novos benefícios, explicados principalmente pela concessão do salário-maternidade.

Ademais, houve uma reforma previdenciária que atingiu resultados benéficos no que diz respeito à concessão de aposentadorias por tempo de contribuição e, juntamente à recuperação do nível de empregos formais, também influenciou positivamente o desempenho das receitas da Previdência Social em 2000.

Dentre as medidas impostas pela reforma destacam-se a retenção, o recolhimento da justiça do trabalho, os depósitos judiciais, os certificados da dívida pública, o salário-maternidade e a regularização de dívidas municipais.

Outro impacto da reforma previdenciária foi no âmbito do crescimento do déficit, que foi bastante atenuado se comparado aos períodos anteriores.

ASSISTÊNCIA SOCIAL:

Nos últimos anos tem havido uma expansão dos recursos destinados à Assistência Social, com o crescimento do volume aplicado na prestação de serviços e pagamento de benefícios assistenciais, pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Nesse movimento destacam-se o Programa de Valorização e saúde do Idoso, que vem dando continuidade à campanha de vacinação contra gripe, difteria e tétano; o Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, que deu assistência a pessoas incapacitadas para o trabalho com pagamento de um salário mínimo; e mais dois programas na área de assistência social para crianças, que visam a erradicação do trabalho infantil e o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescente.

REDUÇÃO DA POBREZA:

O relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 (PNUD/IPEA) estima a renda per capita do Brasil em US\$ 4,271 e um grau de pobreza de 28%. Portanto, parece claro para o governo que a redução da pobreza e da indigência passa necessariamente pela melhoria da distribuição de renda.

Logo, diversos programas se situam no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, entre eles o Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada.

O primeiro tem por objetivo induzir o processo de desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio de parcerias e a partir de uma agenda definida pela própria comunidade e dando ênfase ao capital humano e social, ao capital empresarial e ao acesso à informação. Integrados e complementares, dois outros programas também lutam contra a exclusão: o Comunidade Solidária e o Brasil Empreendedor.

Já o Projeto Alvorada atende à necessidade de um gerenciamento nas diversas ações e programas federais de infra-estrutura social, a fim de melhorar a condição de vida nos municípios mais carentes.

Enfim, trata-se de ações nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento sócio-econômico, incluindo os programas de saneamento e Bolsa-Escola.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:

O Plano Nacional de Segurança Pública tem por objetivo prevenir e reprimir o crime. O Plano, apresentado pelo governo federal no segundo semestre de 2000, relaciona 124 ações ordenadas em 15 compromissos, envolvendo inúmeros temas, como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, o desarmamento da sociedade, o reaparelhamento das polícias e a redução da impunidade.

Para viabilização do Plano, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, com recursos destinados prioritariamente ao Programa Segurança do Cidadão, com projetos de reaparelhamento e treinamento das polícias estaduais, policiamento, implantação da polícia comunitária e de sistema de acompanhamento das polícias. Além disso, houve repasses da ordem de R\$ 102

milhões para os estados, em 2000, para o aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário.

Já a estratégia de prevenção busca integrar os programas sociais das três esferas do governo, para melhor atender às necessidades das populações residentes nos chamados bolsões de violência.

A REFORMA DO ESTADO:

A reestruturação da administração federal tem por objetivo, segundo o relatório, adequar o Poder Executivo a um novo momento da vida nacional, refletindo as transformações que vêm ocorrendo nas relações entre as esferas pública e privada, entre a sociedade, e os governos estaduais e municipais. Assim, o Estado empresário vai dando lugar ao mercado, ao mesmo tempo em que tenta assumir um papel regulador e fiscalizador.

Nesse contexto, portanto as privatizações visariam reduzir o déficit público, criar novas oportunidades de investimento e fortalecer o mercado através da competição.

Quanto ao papel mais regulador assumido pelo Estado, destaca-se a implementação de Agências Reguladoras, que teriam por objetivo a melhoria da prestação de serviços públicos. Para tanto, estas se constituem autarquias, com independência financeira, administrativa e mandato de seus dirigentes, estando vinculadas aos ministérios e organizadas segundo modalidade de serviço. Ex: ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e ANA (Agência nacional de Águas).

Nesse contexto, destaca-se a importância do Terceiro Setor, sendo este todo um segmento de organizações não-governamentais, financiado pela iniciativa privada, e que se mobiliza em torno do bem comum.

REFORMA AGRÁRIA:

Entre 1995-2000, foram assentadas 465.751 famílias no âmbito do Programa de Reforma Agrária. Esse programa foi complementado, nos últimos dois anos, pelo Banco da Terra, instrumento que financia a aquisição de imóveis

rurais com prazos de pagamento longos e encargos financeiros reduzidos, em áreas escolhidas pelos beneficiários.

Quantitativamente, os dados mostram que o Brasil passou de quinto país com maior concentração de terras para décimo segundo.

Já qualitativamente, e segundo o relatório, entre os principais avanços do desenvolvimento agrário promovidos no Brasil nos últimos anos estão: “as medidas legais e administrativas visando aumentar a eficiência do processo de obtenção de terras e assentamento; a descentralização do processo de reforma agrária com maior participação das demais esferas estaduais e municipais do governo, representantes dos trabalhadores e da sociedade no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável; a democratização do acesso à terra por meio do Banco da Terra; a melhoria dos serviços de assistência técnica aos assentados; e o engajamento dos produtores emancipados no PRONAF”.

4) A Herança Institucional do Desenvolvimentismo e os principais eixos das reformas no aparato Estatal de combate à pobreza e a desigualdade nos anos 90.

Após quase cinquenta anos de construção institucional e de gastos em programas sociais a partir dos anos 30, o sistema de políticas sócias que vigorava até o final dos anos 80 mostrava uma baixa capacidade de intervenção positiva na estrutura de oportunidades sociais e melhora da equidade, apesar da constituição de um sistema de políticas sociais relativamente moderno.

Dentre as inúmeras dimensões deste embrionário Estado de Bem-Estar, destacavam-se a presença de um sistema que combinava, em seu núcleo, programas de transferências monetárias com prestação universal de serviços básicos, um significativo esforço financeiro do setor público, expresso em um gasto social da ordem de 15 a 18% do PIB e, finalmente, um avançado grau de maturidade institucional, refletido na presença de uma estrutura abrangente, heterogenia e com elevado grau de diferenciação institucional.

Apesar destes avanços, este sistema demonstrava uma capacidade quase nula de incorporação social, em especial dos trabalhadores rurais, da população rural e urbana do nordeste e das camadas pobres e miseráveis das regiões metropolitanas. Além disso, seus programas contribuíam pouco para a redução das acentuadas desigualdades sócias, que se manifestou mais em decorrência das altas taxas de crescimento do que por impacto das políticas sociais.

Para Draibe, S. estas deformidades eram fruto das próprias características do sistema, que apresentava:

- Um sistema de financiamento do gasto social altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos.
- Extrema centralização do poder decisório de dos recursos no Executivo Federal.

- Ausência quase absoluta de mecanismos de controle e participação social.
- Mecanismos deformados de regulação das relações com o setor privado.
- Perda de alvo (*mistargeting*) dos programas sociais.
- Forte conteúdo corporativo das demandas e padrão clientelista de uso e distribuições de benefícios.
- Graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas, em especial daqueles que abrigam inovações.

Ou seja, a própria estrutura do sistema de políticas sócias acaba por engendrar uma dinâmica marcada pela ineficiência do gasto, má focalização dos recursos e objetivos e baixa efetividade social, gerada pelo binômio forte descentralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades administrativas e participativas, o que tendeu a conferir pouca transparência a este sistema desordenado e descontinuo.

Foi, portanto, a partir deste diagnóstico negativo a respeito dos programas e estratégias então adotados no combate à pobreza que, no bojo da redemocratização, teve início no final dos anos 80 um movimento de reforma no aparato estatal de proteção social. Este movimento, moldado na crítica ao assistencialismo e ao clientelismo e baseado na idéia da cidadania social como fundamento da política culminou na constituição de 88 e assentava-se sobre três eixos básicos: a assistência social como um direito social; a universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvos definidos e a opção por serviços estatais e gratuitos.

Processou-se, deste modo, uma ruptura com o padrão então vigente; o conceito fundamental passou a ser garantir aos setores excluídos o exercício e concretização de seus direitos básicos de cidadania. Neste contexto, e visando fazer frente ao novo contexto socioeconômico, novas concepções passaram, sobretudo nos anos 90, a compor a agenda política. Dentre estas novas ênfases, destacam-se os conceitos de focalização; seletividade sem perda do

universalismo; redução do estatismo, com maiores parcerias com o setor privado, principalmente ONGS, e maior apoio para programas baseados em transferência Monetária de renda.

Tabela 1-Políticas Assistenciais e programas de enfrentamento da pobreza: Principais Eixos e Conteúdos das Mudanças³.

Eixos da Mudança	Principais Conteúdos das alterações
Na concepção	
No fundamento da política	Direito social como fundamento da política
No equilíbrio universalismo/ seletividade	Reforço da seletividade/ ampliação dos critérios de focalização
No estilo de política	Redução do clientelismo
Na relação público/privado	
No financiamento	Introdução da participação do setor privado empresarial
Na provisão	Parcerias com o terceiro setor.
Na natureza dos programas implementados	Programas de transferências monetárias/ introdução de programas de tipo produtivo- capacitação e crédito popular
Na armação institucional das políticas	
No sistema de financiamento e decisão	Descentralização do poder decisório e recursos
No sistema de supervisão	Ampliação e institucionalização da participação social

Além disso, foram realizadas grandes transformações também no estilo de condução das políticas. Com a institucionalização dos conselhos de representação social na estrutura decisória e operacional dos programas, buscou-se não somente a criação de mecanismos mais eficazes de controle, mas também a ampliação da participação social. Ademais, houve alterações nos sistemas de seleção de beneficiários visando enfrentar o clientelismo.

No tocante a reordenação institucional das políticas, passaram a ter um papel central os conceitos de descentralização federativa e desconcentração funcional, simultaneamente a um movimento em prol de uma maior

³ Fonte: Draibe, S. pg 308.

democratização do sistema decisório central. Neste cenário, a municipalização e a estadualização dos programas ganharam espaço, junto com a cessão de maior autonomia às unidades de serviços. A extinção da Legião brasileira de Assistência (LBA) foi um marco nesta direção.

Simultaneamente a este processo de descentralização, foi realizado um grande esforço no sentido de aumentar a articulação entre os diversos programas, visando aumentar a eficácia na utilização dos recursos.

Toda esta transformação estrutural no aparato estatal de proteção social esteve centrada na constituição dos *conselhos*, que foram institucionalizados como a nova forma de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas sociais. Foi a partir desta inovação institucional que iriam se basear as novas estratégias das políticas públicas; os conselhos seriam a base para a obtenção de formas mais autônomas e localmente enraizadas de boa governança.

No bojo destas transformações estruturais, foram institucionalizados os programas que visavam a “inserção produtiva”, especialmente a qualificação e educação profissional via parceria com organizações privadas, como ONGS e sindicatos. Dentre estes novos programas destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), iniciado em 1996, que com recursos do FAT tem como meta a criação de capacidades institucionais para a qualificação de 20% da PEA a cada ano.

Outra área de destaque foi os programas de transferência de recursos monetários, em especial os de crédito popular e, no âmbito municipal os programas de renda mínima, que unem patamares mínimos de renda à objetivos de melhoria no desempenho escolar e na saúde dos membros familiares.

5) Distribuição de renda e Plano Real

Partindo das evidências de que a pobreza absoluta no Brasil está associada à elevada desigualdade de renda, Rocha (2000) faz uma retrospectiva da sua evolução nas últimas três décadas. Segundo a autora, nos anos 70 ocorre forte redução da pobreza devido às taxas elevadas de crescimento da renda. Nos anos 80, até 1993, quando a incidência de pobreza acompanha as oscilações econômicas de curto prazo, pouco avanço é realizado. Finalmente, ocorre redução após o Plano de Estabilização de 1994, acomodando-se os indicadores desde então neste patamar.

Tabela 1
Distribuição da Renda das Pessoas — 1986/98^a

Percentual das Pessoas em Ordem Crescente da Renda	1986	1989	1993	1995	1996	1997	1998
Até 50	12,5	10,4	12,8	13,1	13	13,1	13,5
De 50 a 90	38,7	36,4	37,4	38,7	39,1	39,3	39,0
De 90 a 99	33,6	35,9	33,8	34,3	34,4	33,9	33,8
De 99 a 100	15,2	17,3	16,0	13,9	13,5	13,7	13,7
Gini ^b 100	0,5804	0,6228	0,5822	0,5738	0,5714	0,5700	0,5646
99	0,5345	0,5762	0,5330	0,5324	0,5315	0,5290	0,5229

Fonte: PNAD — tabulações especiais.

^a Rendimentos de todas as origens de pessoas de 10 anos ou mais com rendimento positivo.

^b Valor no limite inferior calculado a partir de dados agrupados.

As melhorias de rendimento que beneficiaram a todos entre 1993 e 1995 representaram ganhos bem mais elevados para os indivíduos na base da distribuição, o que permitiu reduzir a incidência de pobreza do ponto de vista da renda de 44% para 34%. Após o impacto inicial medido em 1995, as mudanças nos indicadores de pobreza foram pequenas, embora localmente diferenciadas.

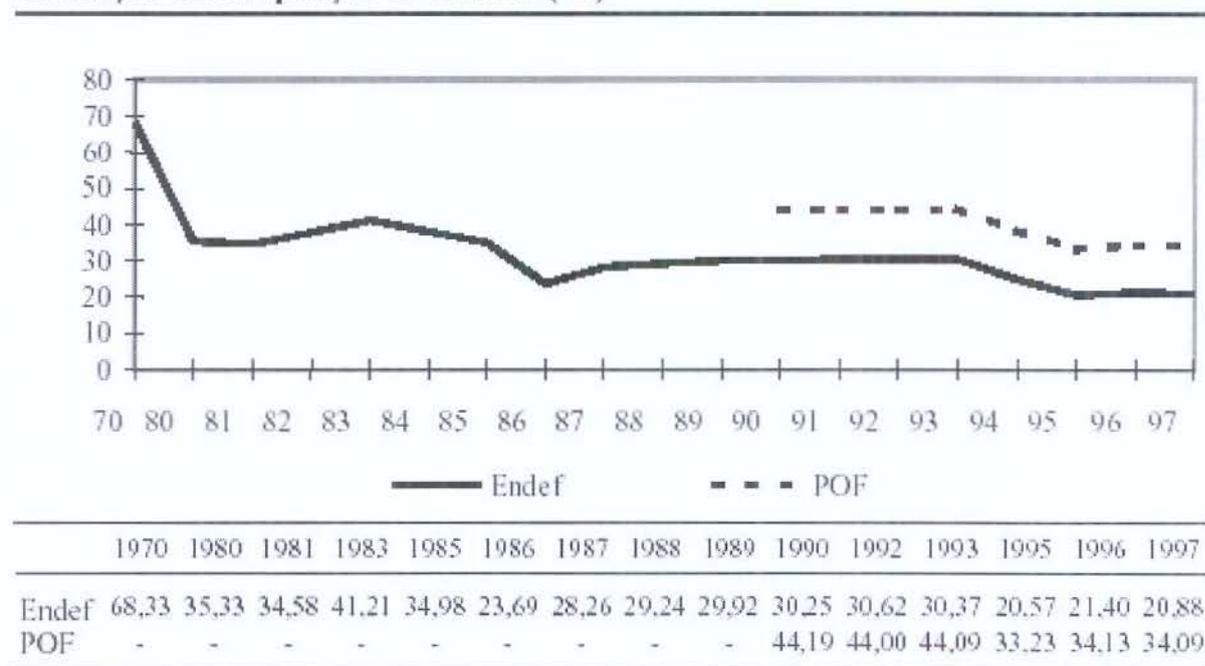
Para a autora este quadro é conseqüência de um acentuado processo de extinção de postos de trabalho para trabalhadores pouco qualificados que passou a ocorrer após 1996, o que tende a afetar de forma adversa a incidência de pobreza e a desigualdade.

No entanto, é preciso ressaltar que a estabilidade recente da incidência de pobreza para o país como um todo encobre trajetórias locais diversas, como melhorias no Centro-Oeste e agravamento nas áreas metropolitanas — São Paulo particularmente.

Assim, o agravamento da pobreza nas metrópoles teria sido compensado pela ligeira melhoria em áreas não-metropolitanas, de modo que o resultado agregado para o conjunto do país foi a manutenção da proporção de pobres no patamar de 34% entre 1995 e 1997.

Grafico2. ⁴

Evolução da Proporção de Pobres (%)



Fonte: IBGE — Censo Demográfico e PNAD (tabulações especiais da autora).

⁴ Fonte: Draibe, 1998

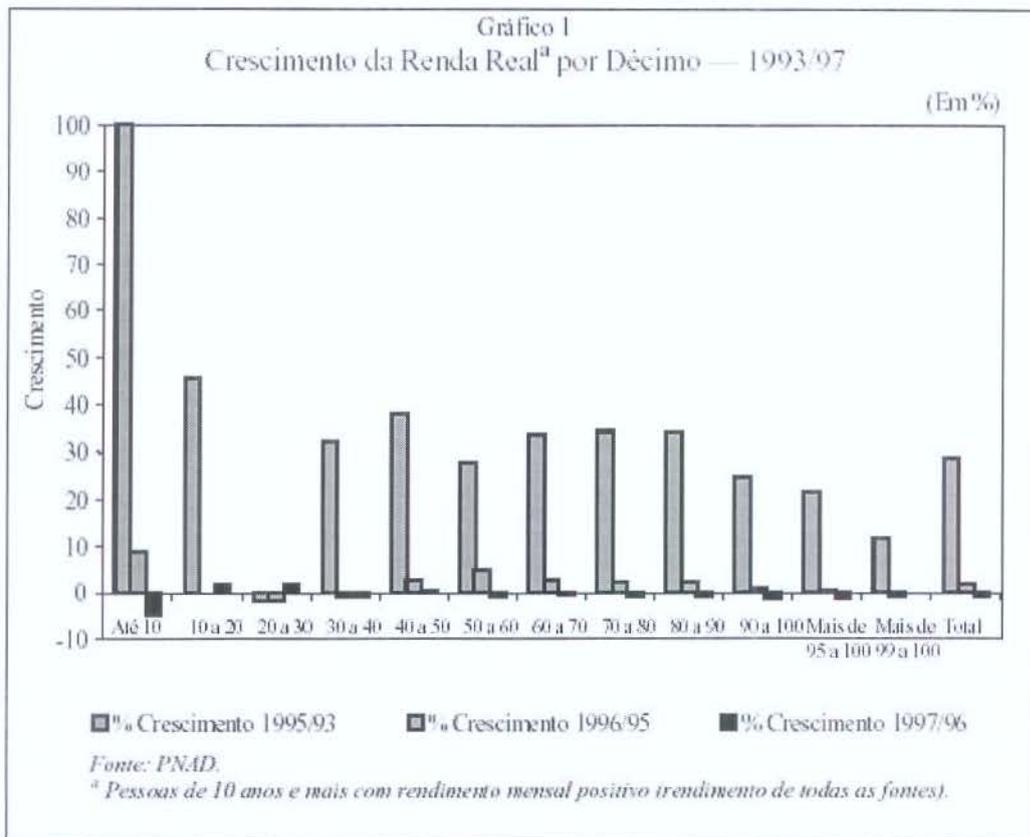
Rocha destaca ainda que o gasto social no Brasil já atinge cerca de 20% do PIB e, por isto a persistência da pobreza não estaria vinculada a uma insuficiência do gasto público, defendendo então que a tarefa essencial consistiria em melhorar a eficiência do gasto social e priorizar sua focalização nos mais pobres, atuando tanto por meio de medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas presentes da pobreza, como daquelas — essencialmente as educacionais — que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza.

Não obstante, tendo em vista que a renda per capita no Brasil é bem superior a qualquer valor que possa realisticamente ser associado à linha de pobreza, a persistência da pobreza do ponto de vista da renda está necessariamente associada à péssima distribuição de rendimento.

Como aponta Rocha :

“Evitar o agravamento da pobreza depende tanto de intervenções sobre o mercado de trabalho, objetivando especificamente tornar a reestruturação produtiva menos penosa para os mais pobres, como de políticas de transferência de renda. O montante correspondente ao hiato da renda, estimado em R\$ 22,9 bilhões, ou o equivalente a 2,6% do PIB de 1997, seria teoricamente suficiente para elevar todos os pobres ao nível da linha de pobreza. É importante ter em mente que a renda dos indivíduos que serviu de base para esse cálculo já incorpora o valor das transferências realizadas pelos programas existentes em 1997, cuja abrangência é significativa, pois atendiam a 1,7 milhão de indivíduos ao custo de R\$ 2,6 bilhões anuais. É importante notar, ainda, que a transferência de renda se limita a reduzir a pobreza no que ela depende da renda para consumo no âmbito privado, sendo indispensável a manutenção de políticas voltadas para o atendimento de outras necessidades dos mais pobres, como educação, saúde e nutrição, saneamento etc.”

Assim, o aspecto distributivo seria fundamental por ter o potencial de reduzir drasticamente a pobreza, mesmo sem qualquer aumento do produto, isto é, sem crescimento econômico.



Diagnóstico semelhante é apontado por Ramos, L. (2001). Segundo ele, o mercado de trabalho demonstrou-se incapaz de gerar postos de trabalho em quantidade suficiente para absorver a oferta de mão-de-obra, o que resultou em uma mudança de patamar da taxa de desemprego em conjunto com uma trajetória declinante dos rendimentos.

Através de uma análise econométrica do comportamento dos rendimentos dos trabalhadores nas ultimas décadas, o autor demonstra que grande parte da desigualdade deve ao fator educação, o que explicita a imensa importância da

concepção e implementação de políticas educacionais efetivas no que concerne à redução das desigualdades nesse campo.

Ramos, L. destaca ainda que, após ter apresentado uma trajetória de degradação nos anos 80, com elevação tanto do coeficiente de Gini quanto do índice de Theil, houve melhora na década de 90, valendo destacar um padrão de consistência nesse progresso, mesmo que modesto, após o Plano Real. Não obstante, ele observa que os níveis observados em 1999 foram praticamente os mesmos de 1981.

Um estudo sobre os impactos distributivos dos gastos públicos na década de 90 foi realizado por Ramos, C. a partir da Pesquisa sobre Condições de Vida (PCV) realizada pela Fundação SEADE. Suas principais conclusões foram que os programas realizados nas áreas de educação e saúde e outros muito focalizados (como renda mínima) apresentam um perfil de acesso que tende a privilegiar os indivíduos situados nos menores decis da distribuição, enquanto que os gastos realizados no mercado de trabalho (como seguro-desemprego) tendem a ser apropriados por famílias cujo rendimento está longe de se situar nos menores decis. Tal quadro aponta para a necessidade de maiores reformas no aparato estatal de proteção social, privilegiando a criação de mecanismos institucionais que permitam um gasto público mais focalizado nas faixas de baixa renda da sociedade.

No estudo realizado por Barros, Herniques e Mendonça, procura-se mostrar que o Brasil não é um país pobre, e sim um país com muitos pobres, o que remete a má distribuição de renda e às poucas oportunidades de inclusão social. Ao analisarem o grau de desigualdade no Brasil, observou-se que nas últimas duas décadas ela praticamente não declinou. Não há evidências de que o Plano Real teria contribuído de alguma forma para a diminuição do grau de desigualdade, apesar da pobreza ter sofrido uma redução considerável. O grau de desigualdade se mantém estável desde 1993, apesar de estar em um valor superior ao de 92, o que torna o grau de desigualdade de 1998, um dos maiores das últimas décadas.

Silva, Pochmann e Castro também analisam o período, sobre o qual discursam que na prática, a Reforma do Estado consistiu em desligar o Estado de seu papel desenvolvimentista e depender do investimento direto estrangeiro para dinamizar e conduzir a economia. Segundo Silva, Pochmann e Castro:

“Trata-se, nessa visão, de um programa de reformas onde se esquece o desenvolvimento e a questão da equidade e se patrocina, pela via estatal, uma reforma patrimonial colossal, sem tocar nas bases conservadoras de nossa sociedade e que obstaculizam, de forma irretorquível, medidas que promovam um processo mais justo de distribuição da riqueza social gerada”.

Assim, somou-se à antigas formas de exclusão social, novas formas. As formas mais tradicionais seriam: a heterogeneidade do mercado de trabalho, permitindo remuneração e utilização da força de trabalho variadas; elevada desigualdade nos rendimentos, dentre os ocupados e dentre diferentes grupos de acordo com a cor, idade, sexo, áreas geográficas, etc; e diferentes formas de contratação. Das novas formas de exclusão, a primeira está vinculada ao movimento geral de desarticulação do mercado de trabalho, gerando desemprego, desassalariamento e postos de trabalho precários; a segunda refere-se a novas formas de produção e contratação, que geram ocupações subcontratadas, trabalho a domicílio e tarefas em tempo parcial. Mesmo o setor informal, que tradicionalmente sempre incorporou parte da PEA marginalizada, não é mais capaz de absorver parcelas significativas dos trabalhadores.

Para o enfrentamento da exclusão, o governo FHC procurou seguir diretrizes de ordem geral como o estímulo à igualdade de oportunidades, e diretrizes operacionais como a descentralização da condução de programas e parcerias com níveis inferiores de governo e com segmentos da sociedade civil. A partir dessas diretrizes, determinou-se cinco eixos principais de atuação: busca de integração entre diferentes áreas de política; reforma estrutural nos serviços de responsabilidade pública; estruturação de políticas que maximizem a geração de emprego e renda; políticas que visem solucionar problemas sociais derivados da

estrutura agrária do país, eliminado-se as desigualdades; e por fim, programas focalizados em regiões de extremamente pobres.

Com isso, aumentou-se o volume de recursos provenientes do setor público, especialmente do governo federal, para a área social. Contudo, manter estes patamares parece ser cada vez mais difícil, dadas as restrições fiscais e financeiras. Por fim, segundo o IBGE, a distribuição de renda do país melhorou. Entretanto, essa melhora foi muito mais determinada pelo fim da inflação que por políticas sociais efetivas.

6) Conclusão: reformas institucionais e pobreza.

A partir de 1993, no entanto, surgem inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas por Draibe (1998a, 1998b, 2000). A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. Essas transformações constituiriam, para Draibe, uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras:

“Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam

efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe”

Há alguma controvérsia quanto aos resultados dos programas sociais brasileiros na década de 1990. Enquanto diversos autores vêem a articulação entre os diversos programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real de alguns programas governamentais, Fagnani (1999) destaca que, apesar de possuir um discurso distributivista, o governo federal conduz, na segunda metade da década, as políticas sociais de forma incompatível com medidas de ajuste macroeconômico, fazendo que avanços na área social fossem minados por políticas econômicas.

Tabela 3- Evolução da Desigualdade de Rendimentos⁵

Ano	T de Theil	Gini
1981	0,55	0,53
1982	0,56	0,53
1983	0,60	0,55
1984	0,61	0,55
1985	0,63	0,56
1986	0,65	0,56
1987	0,61	0,55
1988	0,68	0,58
1989	0,76	0,60
1990	0,64	0,57
1992	0,58	0,52
1993	0,70	0,55
1995	0,62	0,54
1996	0,61	0,54
1997	0,61	0,53
1998	0,60	0,53
1999	0,58	0,52

⁵ fonte: Ramos (2001)

Examinando os dados da Tabela 2, pode-se notar que a década de 80 foi marcada por uma elevação quase que contínua da desigualdade de rendimentos, com o T de Theil passando de 0,55 em 1981 para 0,76 em 1989, enquanto o coeficiente de Gini passou de 0,53 a 0,60 em igual período. Vale frisar que a deterioração observada de 1988 para 1999 é muito acentuada, fato este que, segundo Ramos, não é muito bem compreendido pelos estudiosos, sendo possível que a alta inflação do período tenha sido a causa da dispersão adicional na reportagem das informações, o que teria comprometido a qualidade das estimativas. Não obstante, quando se comparam os índices de 1981 com os de 1988 as variações também são expressivas, confirmando a tendência de elevação da iniquidade na década de 80.

Observa-se também que na virada da década (entre 1989 e 1992) houve uma redução na desigualdade de rendimentos, com os índices voltando a patamares similares aos de 1981. Essa tendência foi revertida no período imediatamente anterior ao Plano Real, quando houve uma nova e apreciável deterioração, com o T de Theil atingindo 0,70 em 1993.

Já no período imediatamente posterior à implementação do Plano Real¹¹ observam-se progressos distributivos não-desprezíveis, ao menos na medida em que no ano de 1999 os dois índices analisados retornaram aos níveis observados em 1992, e também muito próximos aos patamares de 1981: o T de Theil foi estimado em 0,58 e o coeficiente de Gini em 0,52.

Assim, após ter apresentado uma trajetória de degradação nos anos 80, com elevação tanto do coeficiente de Gini quanto do índice de Theil, houve melhora na década de 90, valendo destacar um padrão de consistência nesse progresso, mesmo que modesto, após o Plano Real. Não obstante, os níveis observados em 1999 foram, para todos os efeitos práticos, os mesmos de 1981, deixando claro que a realidade distributiva no Brasil permanece sendo pautada por uma iniquidade intolerável.

Como destaca Ramos :

“Em resumo, enquanto a década de 80 foi caracterizada por sucessivas elevações da desigualdade de rendimentos, com algumas elevações bruscas como as ocorridas em 1983 e 1989, a década de 90, apesar de ter experimentado progressos e retrocessos, chegou ao seu final na mesma situação em que começou. Quando se considera o período como um todo, ou seja, quando se compara 1981 com 1999, a conclusão é que a desigualdade de rendimentos, após uma série de oscilações, também permaneceu relativamente inalterada, em um nível bastante elevado.”

Tabela 4- Evolução Temporal da Indigência e da Pobreza no Brasil⁶

Ano	Indigência			Pobreza		
	Percentual de Indigentes	Hiato Médio da Renda	Número de Indigentes (Em Milhões)	Percentual de Pobres	Hiato Médio da Renda	Número de Pobres (Em Milhões)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: PNADs de 1977 a 1999.

⁴ As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

⁶ Fonte: Barros e Mendonça (2001)

Interpretação mais otimista dos impactos do Plano Real sobre a pobreza e desigualdade de renda é feita por Barros e Mendonça (2001). Analisando a evolução do número de pobres e indigentes nas últimas décadas, os autores ressaltam que a percentagem de pobres declinou de aproximadamente 40% em 1977 para 34% em 1999, valor este que, apesar de ainda ser extremamente alto, representaria um novo patamar do nível de pobreza nacional. (tabela XXX)

Porém é importante frisar que, apesar da diminuição relativa, tanto o número de indigentes quanto o de pobres cresceu no período, fato explicado pelo crescimento populacional, mas indubitavelmente agravado pela conjuntura econômica desfavorável.

Referência Bibliográfica:

BARROS, R.P., HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol15, n42, 2000.

BRESSER, L.P., Reforma do Estado para a Cidadania. Brasília. ENAP/Ed.34.1998.

DRAIBE, S., A Política Brasileira de Combate à Pobreza, in O Brasil e o Mundo – no Limiar do Novo Século, vol2, RJ ,1998.

RAMOS, C. Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo, 2000

RAMOS, L., VIEIRA, M.L. Desigualdade de Rendimentos no Brasil nas Décadas de 80 e 90: Evolução e Principais Determinantes. 2001.

ROCHA, S. Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real. 2000.

SILVA, P.L.B., POCHMANN, M. e ABRAHÃO, J. Exclusão Social no Brasil. Santiago. OIT. 1999.

Sete Anos de Real – Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social