

POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

As desigualdades sociais e regionais; a pobreza extrema; a grande concentração de fluxos de renda e estoques de riqueza; a insegurança no trabalho e nas ruas; as discriminações de raça, gênero e idade; a baixa qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas relevantes da realidade social brasileira, são fenômenos inaceitáveis. No entanto, embora muito se tenha avançado na sua compreensão, ainda não é possível vislumbrar uma clara concertação de interesses que rompa rápida e estruturalmente com as mazelas econômicas e sociais que assolam o cotidiano do país.

Nesse contexto, o conjunto das políticas sociais brasileiras vive há anos sob forte embate entre duas correntes, que envolvem orientações teórico-metodológicas e ideológicas distintas. De um lado, reconhece-se o aumento da cobertura e do perfil redistributivo da política social, desde que os dispositivos infraconstitucionais da Carta de 1988 começaram a ser implementados; de outro, são atribuídas às políticas sociais e ao gasto público ali comprometido as causas para inúmeros males da economia brasileira, desde a pífia performance econômica da última década até o aumento da carga tributária e do custo-Brasil.

Se, de fato, há concordância com relação à necessidade de alterações no chamado arcabouço institucional do sistema brasileiro de proteção social, há, por outro lado, uma imensa discordância em relação ao tipo de reforma que precisaria ser feita. Em meio à torrente de debates e críticas e contra-críticas ao modelo vigente, bem como às reformas em curso, vemos o país mergulhado em um ambiente econômico ainda marcado por elementos de desestabilização (alto endividamento financeiro do setor público, baixas taxas de crescimento econômico, altas taxas de desemprego), com conseqüências incertas sobre as possibilidades futuras de desenvolvimento social sustentado.

Observar e analisar as políticas sociais em seus processos, resultados e as respectivas discussões que as envolvem tem sido a tarefa a que o periódico *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* vem se dedicando ao longo dos últimos seis anos. O desafio permanente tem sido no sentido de articular, em uma mesma publicação, uma quantidade grande e heterogênea de temas e áreas sociais, com o intuito de acompanhar e analisar, sistematicamente, o desenrolar dos processos concretos que as afetam, abordando questões ligadas às condições de vida sob o prisma de cada área, à evolução do quadro institucional em cada setor das políticas sociais, à análise dos principais programas/ações – combinando as dimensões físicas dos indicadores com os níveis de execução financeira – sempre tendo por base o trabalho cotidiano de pesquisa realizado pelos técnicos e colaboradores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Nesta edição, ao cobrir o período que vai de 1995 até 2005, o trabalho de observação e compreensão analítica mais geral acerca dos movimentos e grandes tendências das diversas políticas sociais envolve um desafio ainda maior, que os conteúdos dos capítulos setoriais pretendem enfrentar.

1 O sistema de proteção social brasileiro

A proteção social no Brasil, que nasce no início dos anos de 1930 pela vinculação com o trabalho, se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso a benefícios vinculados a contribuições pretéritas. No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo nas experiências dos países europeus ocidentais.

Assim, a história mostra que, além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada – deixando desprotegido tanto o contingente envolvido na economia de subsistência no meio rural quanto aqueles empregados na vasta variedade de atividades informais que proliferam nos centros urbanos – começou a haver, desde os anos 1980, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao sistema. Desse modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho – que, até 1980, constituía a regra para pouco mais da metade da população ocupada – passou a ser uma expectativa ainda menos crível para a maioria dos trabalhadores brasileiros no decorrer deste último quarto de século.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 surgiu como um marco na história da política social brasileira, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Nesse sentido, houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social – estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas

sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Nesse sentido, a expressão “universalização restrita” tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados dezoito anos da promulgação da Carta Constitucional. Apesar de a oferta de bens e serviços públicos e gratuitos nas áreas de saúde e do ensino fundamental ter alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, ter consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, tal foi acompanhado do avanço e concorrência (muito mais que da complementação) dos setores privados.

Na área de previdência social, a universalidade da cobertura foi limitada ao longo dos anos 1990. De fato, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) houve aumento de cobertura no atendimento aos beneficiários, especialmente com a implementação do regime de previdência rural. Entretanto, a ampliação da cobertura ainda não foi suficiente para cobrir toda a população do espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à concessão de benefícios mediante contribuição prévia, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Além disso, como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa, abriu-se espaço para a atuação de um setor de previdência complementar com grande potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora constitua área de atendimento voltada exclusivamente às camadas pobres e em situação de vulnerabilidade e incapacidade para o provimento de sua própria renda, esta possui poder limitado de ampliação da cobertura em razão, basicamente, dos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área, minimizando as pressões sobre a estrutura de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas. A primeira delas é que o esforço de gasto para uma estratégia social universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior àquele realizado pelo Estado ao longo dos anos de 1990. A segunda é a mudança de patamar nas relações público-privado para a implementação de políticas sociais no Brasil. Trata-se aqui do crescimento acelerado e, em alguns casos, o fortalecimento do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988.

Paralelamente, outras três características complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990: descentralização, focalização das políticas e ampliação da atuação de organizações não-governamentais. A descentralização nasceu na esteira da redemocratização política, no início dos anos de 1980, e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. A idéia de constituir um sistema político e administrativo em que as atribuições na área social fossem compartilhadas pelas diferentes esferas de governo requeria, no entanto, a confecção de inúmeros pactos políticos entre a União, os estados e os municípios no sentido de consolidar as

respectivas responsabilidades concernentes à formulação, ao financiamento, à execução e à fiscalização das ações. Contudo, ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial, e as experiências na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, avançou-se quase que exclusivamente na descentralização do gasto, com transferência massiva das responsabilidades de implementação das ações aos estados e municípios.

Outra característica importante do período foi a focalização das políticas sociais no combate direto à pobreza. Essa particularidade nasceu e se consolidou como novo princípio orientador da atuação do Estado ao longo dos anos de 1990, afirmando-se, em vários sentidos, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza – via supostamente mais eficaz e eficiente de aplicação dos recursos oficiais – a focalização complementa de forma coerente o conjunto da estratégia social que se impôs nos anos 1990.

Observa-se ainda a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não-estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na estratégia geral de atendimento social ao longo da década de 1990 esteve originalmente ligado à idéia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido dessa atuação, bem como os resultados alcançados até o momento, não são ainda suficientemente conhecidos para se antecipar qualquer avaliação neste momento.

2 Estrutura tributária e padrão fiscal-financeiro do gasto público federal

As características do padrão de implementação das políticas sociais ao longo dos anos 1990 concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente com a estratégia mais geral de contenção fiscal do governo diante dos constrangimentos macroeconômicos (auto)impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica. A universalização restrita e a focalização na pobreza de uma parte das políticas significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social à população. Enquanto isso, a privatização da oferta de serviços públicos é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em razão da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

Por isso, um tema permanente dos debates na área social é o do financiamento e gastos públicos. Esse debate tem sido dominado por um viés ideológico que faz a análise isolando-se as duas dimensões principais do problema – receitas e gastos – de modo que parece que o lado da receita, que decorre de um determinado modelo tributário, não guarda relação com o do gasto, que viabiliza ações e programas sociais. De início, cabe ressaltar que uma estratégia de universalização das políticas sociais, que obviamente envolve gastos, teria efeito redistributivo muito mais potente se estivesse associada a uma estrutura de arrecadação tributária mais justa e progressiva. Raciocinar dessa for-

ma equivale a colocar na agenda pública a necessidade de uma reforma tributária que caminhe em direção a uma estrutura tributária centrada sobre o estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, e que seja progressiva no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessária toda uma engenharia técnica e política para alterar a estrutura de financiamento público, posto tratar-se de mecanismo por meio do qual a sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que justificou mudanças tributárias no passado, qual seja, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, é resposta necessária do poder público diante da complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do sistema tributário brasileiro está relacionada a uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica, a qual ainda onera proporcionalmente mais os setores econômicos de base industrial e comercial, em favorecimento relativo aos setores de base financeira e de serviços, aí inclusos os setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação.

Um segundo aspecto importante da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos está relacionado à perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, dos setores produtivos para os financeiros e das classes trabalhadoras para as classes rentistas. Tal fenômeno, aliás, observável também em âmbito mundial, pode ser visto de pelo menos duas maneiras para o caso brasileiro. De um lado, a estrutura vigente de arrecadação distorce ainda mais a disputa já desigual entre capitais produtivos e financeiros por aplicações rentáveis, pois, ao onerar proporcionalmente mais os primeiros em relação aos últimos, ajuda a tornar a eficiência marginal do capital produtivo menor que a eficiência marginal do capital financeiro, tudo o mais constante.

De outro lado, observa-se que se cresce a carga tributária brasileira em relação ao PIB, crescem bem menos que proporcionalmente os aportes fiscais para o gasto social e para investimentos diretos. A diferença de crescimento dessas variáveis pode ser explicada pelo peso crescente dos juros sobre a dívida pública. Com isso, tem-se uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, que, além de não oferecer contrapartidas suficientes em termos de ampliação dos créditos ou valorização do mercado de capitais, tende a ser tão mais grave quanto maior o superávit primário supostamente destinado a demonstrar a capacidade de pagamento do país frente a seus credores, nacionais e estrangeiros.

Formando uma outra dimensão de análise sobre o financiamento e o gasto, é importante salientar que os aumentos reais do salário mínimo – que baliza grande parte dos benefícios sociais – têm um duplo efeito sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos em geral; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais ligado à ampliação do consumo. Essas duas dimensões caminham juntas e precisam ser tratadas simultaneamente para fins de uma análise mais isenta e precisa do assunto.

Quanto aos impactos fiscais (praticamente o único aspecto que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nos gastos sociais, mas também o peso des-

ses aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal etc.). Quem ganha? Quem perde? Que deslocamentos estão se processando no interior do orçamento público? As respostas a essas perguntas são importantes para se verificar os efeitos redistributivos dos gastos públicos em sua integralidade e confrontá-los com aqueles que estão associados a aumentos reais do salário mínimo.

Quanto aos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), haveria que se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais provenientes de aumentos reais do salário mínimo. Esses aumentos, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade da estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais que são impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.

A partir dessas observações, três questões cruciais ganham relevo. Primeiramente, que é questionável a visão em voga acerca do suposto “déficit explosivo da previdência”, uma vez que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, vêm sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados pelas contribuições sociais vinculadas à seguridade social. Segundo, que os dados de desempenho corrente das finanças sociais federais demonstram que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá a favor dos juros e encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto. Por último, constata-se que a área social vem sustentando esse processo de concentração financeira da renda, pois a arrecadação tributária para o Orçamento da Seguridade Social (OSS) vem crescendo sistematicamente à frente do gasto social federal, mas esses recursos não chegam às políticas sociais. Desse modo, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos públicos sem considerar também como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas essa ampla visão do financiamento e gasto das políticas e programas governamentais, particularmente os da área social.

3 Desafios e perspectivas setoriais

Se as políticas sociais em seu conjunto enfrentam questões importantes que afetam diretamente o sentido geral de sua implementação, as áreas setoriais têm que fazer frente a temas específicos que, em cada caso, configuram perspectivas não menos desafiadoras.

Nas políticas da *Seguridade Social* destacam-se duas ordens de questões. Uma diz respeito à insegurança jurídica que desde a promulgação da Constituição de 1988 acomete esse sistema. Originalmente concebido para dispor de um Ministério único, aglutinador das políticas de previdência social, assistência e saúde, de um conselho de participação definidor das prioridades alocativas e de um orçamento próprio, autônomo da área fiscal, tal sistema nunca chegou a se estabelecer plenamente. Apenas tomou forma o Orçamento da Seguridade Social, a última daquelas instituições inicialmente previstas e, ainda assim, mais como parte contábil do orçamento público que como mecanismo específico de financiamento a compor uma estratégia mais ampla de efetivação das políticas de

seguridade social. Não é à toa, portanto, que essa peça orçamentária tenha atravessado os últimos dez anos, pelo menos, sob ataque permanente daqueles que vislumbram a completa supressão dessa pequena autonomia, intenção esta explicitamente declarada nas “reformas” da seguridade social que o campo conservador pressiona para que sejam adotadas a partir de 2007, fato que remete à segunda ordem de questões anunciada.

Como se poderá ver no capítulo da Seguridade Social, a estrutura de financiamento das políticas de previdência social, assistência social, saúde pública e seguro-desemprego tornou-se, ao longo do período 1995-2005, quase exclusivamente dependente das contribuições de empregados e empregadores ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e das demais contribuições vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social. A participação de tributos voluntários, ou não-vinculados explicitamente ao financiamento deste sistema, caiu de 34,8% para 7,4% entre 1995 e 2005. Ainda assim, as fontes financeiras remanescentes conseguiram fazer jus às necessidades globais de financiamento dessas políticas, tal qual previsto no escopo jurídico da Seguridade Social. Haveria mesmo uma folga financeira maior para a garantia da aplicação dos direitos sociais constitucionais, não fosse a aplicação recorrente das desvinculações de recursos – via Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receita da União (DRU) – para a União compor sua estratégia de superávit fiscal primário. Por isso, o texto destaca como preocupantes as propostas de reforma que buscam destruir o esquema de financiamento da Seguridade Social, seja desvinculando as contribuições sociais desse orçamento, seja desvinculando o salário mínimo como piso dos benefícios sociais, sem apresentar nenhuma alternativa fiscal à garantia dos direitos consagrados pela Constituição de 1988.

Esse debate do financiamento, que é geral às políticas da seguridade social, se desdobra nos capítulos subseqüentes, de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, cada qual com suas especificidades. No capítulo da *Previdência Social*, a questão do financiamento é particularmente importante, pois, como se sabe, essa política é o núcleo central do sistema brasileiro de proteção social, tanto em termos de cobertura como de recursos financeiros envolvidos. Não obstante os avanços obtidos desde a implementação dos dispositivos constitucionais de 1988, ainda reina uma grande desproteção previdenciária no país, que atinge algo em torno de 45% da população economicamente ativa, fortemente localizada em atividades não-agrícolas, residentes sobretudo no meio urbano. Além disso, há um sério problema de aderência entre o modelo básico de proteção vinculado a contribuições sobre a folha de salários e a trajetória de desassalariamento formal da mão-de-obra ativa, fato que se nota pela queda da relação entre contribuintes ativos sobre beneficiários totais, que passou de 1,86 para 1,78 entre 1995 e 2005.

Daí a importância, no âmbito dos desafios nessa área, de novas políticas de inclusão previdenciária, sobretudo para segmentos de trabalhadores historicamente alijados dos processos de inclusão social pelo trabalho regulado. Isto porque dificilmente terão condições atuariais de cumprir longos períodos de contribuição ao sistema, mas que necessitam, tais quais os demais trabalhadores, de proteção não só na velhice como também na fase laboral, contra eventos como desemprego, acidentes de trabalho, doenças, invalidez, maternidade, reclusão etc. O desafio da inclusão previdenciária aponta que o problema de financiamento nessa área vai além da manutenção das vinculações atuais; envolveria, na verdade, uma discussão sobre o aporte de recursos adicionais, preferencialmente de fontes fiscais progressivas, se o objetivo da proteção social for de fato algo presente no

horizonte das próximas decisões políticas. Por isso, ainda que parte do problema de financiamento possa ser enfrentada com a ampliação programada dos limites de idade para aposentadoria e com um processo contínuo de melhoramentos em gestão, como defendido no capítulo sobre Previdência, novos requerimentos em termos de recursos serão necessários para enfrentar os desafios da inclusão previdenciária.

Situação semelhante é a que se descortina no capítulo da *Assistência Social*, que realiza um amplo balanço das políticas de assistência forjadas com base na Constituição de 1988, bem como daquelas iniciativas nos campos da segurança alimentar e nutricional e das transferências condicionadas de renda. Essa abrangência de escopo se explica pelo fato de que o público-alvo desse grupo de políticas não é mais identificado apenas como aquele caracterizado pela insuficiência de renda. Incluem-se também aqueles que, em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições) ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros), necessitam da oferta de determinados serviços públicos. Ainda assim, o capítulo ressalta que é o contexto da pobreza que faz que, no Brasil, as políticas de assistência social e segurança alimentar tenham uma grande amplitude, devendo atender parte expressiva da população, ao mesmo tempo em que impõe a necessidade de implementação de amplo programa de transferência de renda, com implicações importantes no que diz respeito à consolidação de direitos e ao financiamento público.

Em relação à consolidação de direitos sociais, o capítulo mostra que os benefícios não-contributivos da Lei Orgânica Assistência Social (Loas) – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência – ampliaram a proteção social brasileira. Tais resultados, que também são importantes na redução da pobreza observada nos últimos anos, devem-se não apenas à adequada gestão do programa, beneficiando as populações de idosos e pessoas com deficiências nos extratos de mais baixa renda, como também ao valor do benefício pago. A vinculação dos benefícios assistenciais ao salário mínimo adotada pela Constituição de 1988 é um fator determinante no impacto positivo observado por esse programa e, assim, entende-se que deve ser mantida. Contudo, essa cobertura ainda não se encontra universalizada, havendo parte expressiva da população que, apesar de sujeita a riscos ou em condições de vulnerabilidade social, não é contribuinte da Previdência Social e tampouco está dentro da faixa de renda que permitiria acesso ao BPC. Essa população tende a pressionar, no futuro, a demanda por benefícios sociais, ou a engrossar o número de famílias em situação de pobreza nos casos de inatividade provocadas por doença, velhice, desemprego ou invalidez. Nesse sentido, é necessário avançar na universalização da cobertura de toda a população inativa por meio de programas de garantia de renda, articulando uma política de inclusão previdenciária às estratégias de cunho assistencial.

Do mesmo modo, estudos realizados tendo por base a Pnad 2004 têm permitido observar o efeito positivo dos programas de transferência de renda, unificados pelo Bolsa Família, no combate à indigência e à pobreza e na queda da desigualdade de renda. A consolidação desse programa como política pública e direito do cidadão depende, contudo, de seu reconhecimento como direito social vinculado à condição de insuficiência de renda. Esse seria um passo importante para efetivar a garantia de proteção social a ser dada pelo Estado brasileiro a todos os seus cidadãos que estejam ou venham a estar em situação de extrema pobreza, permitindo ainda que o Bolsa Família passasse a integrar de forma permanente a política de seguridade social.

Do ponto de vista do financiamento, a progressiva ampliação da proteção social ofertada pelas políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda tem colocado na agenda pública a questão de como proteger (e até mesmo ampliar) o montante atualmente gasto nas políticas sociais. Dos resultados desse embate dependem tanto a capacidade de ampliar a proteção social à população brasileira como a manutenção de sua eficácia no enfrentamento e prevenção das situações de extrema pobreza e vulnerabilidade.

No capítulo da *Saúde*, ressalta-se que os avanços foram significativos, ainda que novos e velhos problemas permaneçam à espera de solução. A questão do financiamento das políticas públicas de saúde no Brasil – que compreendem não só a Atenção à Saúde, mas também ações de Vigilância, Promoção e Prevenção – é um desses problemas. Em parte, devido à forma pela qual o Orçamento da Seguridade Social (OSS) foi implementado, as políticas públicas de saúde enfrentam problemas de financiamento desde o início do Sistema Único de Saúde (SUS) – com destaque para a crise em 1993. Este problema foi apenas parcialmente equacionado com a criação da CPMF, em 1997, e, de modo mais consistente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), em 2000. Contudo, a demora na regulamentação da EC 29 gera toda uma série de questões de interpretação que vem prejudicando sua implementação.

Desta forma, ainda que a emenda tenha promovido o crescimento dos recursos aplicados por estados e municípios que tenha conferido maior estabilidade aos aportes da União, o resultado final ficou aquém do esperado. O patamar de gastos públicos em Saúde ainda é claramente insuficiente para cumprir a missão que a Constituição de 1988 se propôs: estabelecer um sistema de saúde público, universal, integral e gratuito. De acordo com Organização Mundial da Saúde (OMS) o Brasil gasta apenas 3,45% do PIB com políticas públicas de Saúde, muito menos que os 5,1% da Argentina, os 6,9% da Inglaterra ou os 7,2% da França. De outro lado, o setor privado de planos e seguros de atenção à saúde atende cerca de 43 milhões de pessoas, movimentando recursos que, somados ao gasto das famílias com medicamentos, alcança 4,1% do PIB. A chamada Saúde Suplementar, portanto, exige uma regulação firme e um monitoramento constante – um inescapável desafio para as políticas públicas de saúde.

Outra ordem de questões surge das mudanças em curso no quadro de saúde da população brasileira. Apesar de o declínio da mortalidade infantil ser um processo contínuo em todo o país nas últimas décadas, não só a taxa de mortalidade infantil se mantém em níveis inaceitáveis – acima de 26 óbitos por mil nascimentos – como os diferenciais entre as grandes regiões e entre os diversos grupos sociais continuam bastante elevados. A taxa de mortalidade infantil na região Nordeste ainda é mais que o dobro da observada na região Sul; a taxa de mortalidade de crianças com até um ano cujas mães têm até três anos de estudo também é mais que o dobro que a ocorrida com crianças cujas mães têm oito anos ou mais de estudo; o risco de mortalidade infantil da população preta e parda é significativamente mais elevado que o da população branca, e assim por diante.

As Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs) vêm aumentando a sua importância, com destaque para o crescimento dos óbitos causados pelo diabetes e por neoplasias e para os níveis elevadíssimos das doenças do aparelho circulatório. Isto remete obrigatoriamente para uma mudança na intervenção da política pública de saúde, que também deverá ser cada vez mais preventiva e educativa, promovendo novos e melhores hábitos cotidianos na população, como reeducação nutricional e o estímulo a atividades

físicas, por exemplo. Concomitantemente, não se pode descuidar da vigilância sobre as doenças transmissíveis, como a malária e a dengue, por exemplo, que ainda apresentam níveis significativos de morbidade, nem enfraquecer a estratégia implementada para o combate à Aids, que tem apresentado bons resultados. Esses desafios, somados aos impactos dos inumeráveis acidentes de trânsito e da escalada da violência, requerem da área da saúde uma ação mais integrada com outras políticas públicas, de forma a promover um enfrentamento mais eficaz desses problemas.

Para enfrentar tal agenda, além das questões supracitadas, melhorias na gestão do SUS são necessárias e urgentes. A disseminação da estratégia da Atenção Básica não apenas acelerou a descentralização do SUS, mas trouxe consigo também a rápida expansão do programa Saúde da Família (PSF). Promover estratégias desse tipo permite consolidar a prevenção e a promoção da saúde e reduzir a presença do modelo hospitalocêntrico, o que tornaria o sistema como um todo não só menos caro financeiramente, mas também mais eficaz – principalmente diante do crescimento das DCNTs. Contudo, para que esse potencial seja concretizado, a resolutividade da Atenção Básica, bem como o seu papel como porta de entrada do sistema de atenção à saúde, têm que merecer maior atenção. Nesse sentido, são urgentes ações que promovam os seguintes resultados: a melhoria da integração da Atenção Básica e do PSF com os outros níveis da rede hospitalar e ambulatorial – alta e média complexidade; a redução da instabilidade nas relações de trabalho dos profissionais do PSF; a ampliação da cobertura do PSF nas grandes cidades; e a facilitação do acesso dos pacientes aos demais níveis de atendimento e aos medicamentos, fundamentalmente aqueles de uso contínuo.

O capítulo que trata da *Educação* apresenta um quadro educacional em que houve ampliação do acesso a quase todos os níveis e modalidades de ensino e em que o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado. Apesar disso, no ensino fundamental apenas 57% dos alunos matriculados conseguem concluí-lo. Como agravante, observa-se que a escolaridade média do brasileiro permanece abaixo da escolaridade obrigatória no país, que é de oito anos. Destaca-se, ainda, a persistência de fortes desigualdades educacionais entre regiões do país, entre o campo e a cidade, bem como entre brancos e negros, em que pesem os avanços observados. Entretanto, a baixa qualidade da educação básica continua sendo um dos mais graves problemas da educação escolar no Brasil, mas a ela se somam o analfabetismo, que atinge ainda parcela expressiva da população brasileira, e o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios: infantil, médio e, sobretudo, superior.

Esses resultados comprovam que o reconhecimento da natureza estratégica da educação, seja para o desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ter-se constituído em consenso nos vários segmentos sociais da Nação, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros. Nesse sentido, o primeiro grande desafio é o de transformar esse “consenso” em um pacto nacional pela educação, cuja efetividade dependerá da co-participação das diversas esferas de governo e da sociedade civil, mediante a fixação de metas claras e exequíveis, com respeito à erradicação do analfabetismo, ampliação do acesso aos níveis de ensino não-obrigatórios e à melhoria da qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino.

Outro desafio que deve ser enfrentado diz respeito aos problemas de efetividade da atuação das diversas esferas de governo, principalmente em decorrência do frágil exercício pelo governo federal de sua função de coordenação da política educacional nacional,

e da pequena ou quase inexistente intervenção dos diversos atores sociais nas decisões. Nesse sentido, faz-se necessária a implementação efetiva do regime de colaboração entre esferas de governo, mediante a criação de instância colegiada de decisão sobre políticas para a educação básica.

A garantia de acesso e permanência da população brasileira na educação básica de boa qualidade, ou seja, nos seus três níveis (educação infantil, ensinos fundamental e médio), inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria – o que implica a inclusão da educação de jovens e adultos – torna necessária a implementação de um novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir os recursos necessários. Os dados mostram que os gastos do Ministério da Educação ficaram constrangidos durante quase todo o período. Em parte, a perspectiva de enfrentamento desse desafio já está em andamento com a aprovação do Fundeb. No entanto, é pré-condição de sucesso desse mecanismo que ele siga pelo menos duas orientações: *i*) que a complementação de recursos pelo governo federal signifique de fato “recursos adicionais”, e não uma substituição de fontes; e *ii*) que se busque garantir um padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (custo aluno qualidade). Essas duas orientações implicam um necessário e efetivo aumento dos gastos públicos direcionados a área, principalmente com maior comprometimento do governo federal.

O capítulo de *Trabalho e Renda*, por sua vez, mostra que o mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas ao longo do período 1995-2005, quase todas influenciadas pelo cenário macroeconômico. Os dados ali apresentados sugerem que a situação dos trabalhadores, em termos de ocupação e rendimentos, não está hoje muito melhor do que em 1995. A combinação entre crescimento da taxa de desemprego, manutenção de um baixo grau de formalização e redução da renda média implicou uma massa salarial reduzida. Isso não apenas contribui para a diminuição da cobertura da proteção social, na medida em que menos pessoas fazem jus aos critérios de acesso aos benefícios contributivos, como também implica a redução da sua base de financiamento. Esse amplo conjunto de situações não passou despercebido do MTE, que tentou ir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, embora sempre de forma reativa, com meios insuficientes para influir decisivamente na definição da política macroeconômica, responsável, em última instância, pelos principais determinantes do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso a ênfase conferida pelo MTE a políticas que atuam sobre as características da oferta de trabalho (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), as quais, por si mesmas, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas.

No caso do seguro-desemprego, há um desafio imenso no sentido de tornar esse tipo de programa mais eficaz, num contexto de grande desproteção da população economicamente ativa e de tipos muito diversos de desemprego, que afetam mais uns grupos que outros, e que são de tendência mais duradoura que a própria vigência do benefício. No caso da qualificação profissional, em razão da sua importância estratégica para um melhor desempenho coletivo da força de trabalho, o desafio reside basicamente em ampliar a escala de operação por meio da coordenação de esforços do MTE e suas contrapartes estaduais, municipais e não-governamentais, da rede de educação profissional regular e das entidades de aprendizagem (Sistema S), evitando a atuação paralela que tem sido a regra até o momento. Mas o texto também mostra que, para além da necessidade de

aperfeiçoar a integração dessas políticas, há que estendê-las para segmentos desde sempre excluídos, a exemplo de iniciativas como os programas de geração do primeiro emprego para jovens e a recente constituição de um programa-piloto de qualificação para trabalhadoras domésticas. No âmbito mais geral, porém, a fronteira possível de expansão do sistema está centrada na estruturação de políticas ativas de criação de trabalho e renda, atuando pelo lado da demanda por mão-de-obra, o que certamente implicará grande tensão sobre os recursos existentes.

Do ponto de vista do financiamento do sistema, particularmente importante seria o estabelecimento de maior convergência de atuação entre o BNDES e os objetivos de geração de emprego e renda presentes nos programas do MTE, pois dentre outros motivos, há o fato de que a maior parte do orçamento anual daquele banco provém do repasse constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep. Sendo esta a principal fonte de financiamento do BNDES como do Ministério, caberia aprimorar os mecanismos de controle público no uso desses recursos, além de maior segurança contra injunções promovidas em nome, por exemplo, da DRU, que tem subtraído anualmente 20% da arrecadação do PIS/Pasep dos orçamentos finais dos dois órgãos. Apenas no caso do MTE, essa artimanha fiscal tem sido responsável por perdas anuais de mais de R\$ 2 bilhões no período recente, fazendo que o volume de recursos disponíveis seja suficiente para cobrir apenas os programas constitucionais do FAT (seguro-desemprego e abono salarial). Todos os demais programas finalísticos da pasta ficam na dependência dos retornos financeiros provenientes das aplicações do FAT junto aos bancos oficiais, não restando, dessa maneira, quase nenhum espaço de manobra para as reformas de caráter modernizador e includente que se fazem necessárias.

Os dois capítulos seguintes abordam um tema que vem ganhando espaço no debate social recente, qual seja, a questão da transversalidade nas políticas públicas. Impulsionado pela criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres (SPM), de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e de Direitos Humanos (SEDH), em 2003, o princípio da transversalidade tem por objetivo assegurar que as perspectivas de gênero, raça e direitos humanos estejam presentes em todas as instâncias executoras e formuladoras das políticas públicas, em especial das políticas sociais. Procura-se, dessa maneira, assegurar os princípios constitucionais de não-discriminação e de igualdade de tratamento, de oportunidades e de acesso aos serviços públicos ofertados pelo Estado.

O capítulo *Direitos Humanos, Justiça e Cidadania* discute alguns dos intrincados aspectos envolvidos na incorporação de temas transversais às políticas públicas. O principal objetivo do texto é apresentar um balanço da política federal nessa área, o que é feito sob três prismas: primeiro, resgata a trajetória da incorporação dos direitos humanos na agenda política brasileira; segundo, trata da atenção a grupos populacionais específicos que ganharam institucionalidade na política brasileira de direitos humanos, tais como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, grupos *gays*, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais e pessoas ou grupos que reconhecidamente atuam na defesa dos direitos humanos; finalmente, aborda as ações federais na área de Segurança Pública, enfocando as questões que respondem pela promoção de condições favoráveis ao pleno exercício e à defesa dos direitos humanos.

Em linhas gerais, o capítulo mostra que houve, entre 1995 e 2005, avanços na construção do arcabouço normativo e do aparato político-institucional que garantem os direitos fundamentais de cidadania no país e que zelam pelos grupos sociais mais vulneráveis.

Tendo como marco as duas edições do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), a profusão legislativa nesta área busca atender aos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, havendo incorporado, além das metas relacionadas à garantia do direito à vida, à segurança, à liberdade de opinião e expressão, à igualdade, à justiça, à educação para a cidadania e à inserção do país nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (temas centrais da primeira versão do programa, em 1996), também ações voltadas para a garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer (temas incorporados à segunda versão do PNDH, em 2002).

Embora o arcabouço normativo-institucional seja bastante amplo e consideravelmente avançado quando comparado aos demais países da América Latina, vários são os fatores que tendem a dificultar a concretização dos direitos ali garantidos. O texto destaca três ordens de questões. A primeira diz respeito às insuficiências quanto à exigibilidade e à justiciabilidade dos direitos dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, falta conhecimento generalizado da população sobre os direitos legalmente assegurados (além daqueles temas que ainda não foram debatidos e consagrados em direitos exigíveis); ademais, as reduzidas chances de acesso à Justiça por grande parte dos brasileiros representam um obstáculo efetivo à reivindicação das medidas que dão concretude a esses direitos perante o órgão encarregado de fazer cumprir a lei.

A tal questão relaciona-se o segundo problema levantado, o qual diz respeito à concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais diante de sua dependência em relação à implementação de políticas públicas em diversas áreas. À parte a discussão sobre os problemas que afetam cada uma das diferentes áreas sociais, as dificuldades institucionais enfrentadas pelo órgão encarregado da política de direitos humanos em nível federal são outro elemento complicador. Embora já tenha sofrido várias alterações em seu *status* institucional, o órgão enfrenta dificuldades para influenciar o conjunto das políticas públicas e, com isso, garantir a incorporação transversal dos direitos humanos como princípio orientador da ação do Estado. De outra parte, dentro da própria política de direitos humanos observa-se uma baixa articulação das ações voltadas para grupos específicos, o que tende a setorializar a política e as instituições criadas para implementar os dispositivos legais.

Tem-se como terceiro problema o fato de que a efetivação de muitos dos princípios positivados nas normas legais e incorporados nas políticas públicas ainda esbarram em obstáculos de ordem cultural, particularmente no que se refere aos direitos de grupos sociais específicos. Nesse caso, uma estratégia de educação em direitos humanos é essencial. A primeira iniciativa governamental na área tomou forma apenas em 2003, com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Dadas as características hierárquicas, autoritárias e discriminatórias de muitos dos referenciais culturais brasileiros – amplamente sustentadas pelas grandes desigualdades econômicas e sociais do país – vislumbra-se um longo caminho ainda por ser percorrido nessa área.

A seção do capítulo referente ao tema da segurança pública dá tons mais nítidos a alguns dos desafios que se apresentam para promover a cidadania, prevenir a violência e combater as violações dos direitos humanos no país, em particular no que se refere às situações engendradas seja pela atuação do crime organizado ou de agentes públicos. O texto traça um panorama da insegurança pública no país a partir do crescimento da criminalidade urbana e da atuação ineficaz dos órgãos públicos na prevenção da violência e na aplicação da lei, apresentando ainda um apanhado das mudanças institucionais

ocorridas entre 1995 e 2005 no nível federal. Um dos desafios mais fundamentais na área é o de fazer avançar determinadas reformas legislativas, tais como a implantação de polícia de ciclo completo ou a desconstitucionalização das polícias. Outro desafio importante é o da implementação dos programas federais, cuja missão é conferir maior organicidade à atuação dos estados na área. Nesse particular, alguns elementos da agenda são: construir programas sobre diagnósticos e que contem com monitoramento e avaliação permanentes; desenhar programas capazes de induzir mudanças nas polícias e nos sistemas prisionais, de modo que o respeito aos direitos humanos possa ser incorporado a seu cotidiano; e tratar a segurança pública principalmente pela chave da prevenção, levando em conta que a ação da polícia depende da cooperação da população e que a capacidade de punição da justiça criminal é limitada.

No que diz respeito à *Promoção da Igualdade Racial*, é importante destacar que este é um tema que veio ganhando espaço ao longo do período analisado neste periódico, tanto no tratamento institucional recebido, quanto no debate acadêmico, midiático e governamental. Sob forte pressão do movimento negro, o governo federal passou de uma intervenção ainda tímida no fim da década de 1990, para uma atuação mais incisiva em prol da população negra e que se desenvolveu tendo como suporte a criação de uma Secretaria com *status* ministerial para tratar do tema. De fato, as primeiras ações levadas a cabo pelo aparato público tinham como foco central o combate ao racismo e às discriminações por meio da legislação punitiva, além da promoção de ações afirmativas na burocracia estatal (que, de fato, apresentaram pouquíssima efetividade), do início do processo de titulação das terras quilombolas e de algumas iniciativas de valorização da cultura negra.

A partir de 2003, com a criação da Seppir, há uma alteração no rumo das políticas adotadas. Tendo por base a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, passa-se da atuação pela via da punição para uma intervenção marcada pela promoção da transversalidade e pelo desenvolvimento de ações que objetivam assegurar a igualdade entre brancos e negros nos mais diferentes espaços da vida social. Desse modo, amplia-se e intensifica-se a atuação para a população quilombola, por meio não apenas da garantia da titularidade da terra, mas de ações que buscam assegurar o usufruto dos direitos sociais a educação, saúde, alimentação e habitação, entre outros. São implementadas, também, políticas na área de saúde, de educação (especialmente no que se refere ao acesso ao ensino superior), bem como ações que têm por objetivo produzir informações e conhecimento sobre as condições de vida da população negra a partir da introdução dos quesitos de raça/cor nos registros administrativos.

Ao longo da década em foco, é possível observar uma redução nas diferenças entre negros e brancos no Brasil, em especial no que tange ao acesso à educação pré-escolar e nas taxas líquidas de matrícula para os dois ciclos do fundamental. O hiato salarial caiu quase cinco pontos percentuais, o que fez que a renda domiciliar aumentasse mais entre negros e, assim, a pobreza caísse mais intensamente para esse grupo populacional. As diferenças, porém, ainda são bastante grandes. Negros ainda saem do sistema educacional em desvantagem em relação à população branca e, em parte como consequência disto, ganham apenas 53% do que ganham brancos, apresentando o dobro da chance de viver na pobreza.

De fato, se muito se avançou na intervenção pública estatal, muito ainda há que ser feito para reverter o atual quadro de desigualdades e discriminações na sociedade brasileira. O primeiro desafio que se coloca é a ainda baixa capacidade institucional da Seppir

para executar sua missão de promover a transversalidade, a articulação e a coordenação de ações por todo o governo federal. Vencer a estrutura tradicionalmente vertical da administração pública, organizada em termos estritamente setoriais, e a cultura vigente que atribui menor valor simbólico a tais temas quando comparados às políticas sociais tradicionais são enormes obstáculos para a efetivação de uma real política de promoção da igualdade.

Contribui, também, para esse quadro, o estado de insuficientes recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis para a atuação da Secretaria. O parco orçamento disponibilizado a cada exercício para a Seppir, que sofre, ainda, com contingenciamentos constantes, dificulta até mesmo a realização das atividades de fomento e articulação de políticas. Por fim, há que se lidar com os embates que o tema provoca. Estes vão desde o difícil reconhecimento da prática da discriminação – ainda mais complexo em uma sociedade que insiste em reconhecer-se como uma democracia racial – até a enorme tarefa de rompimento com uma cultura tradicional e com bases escravocratas que segue (re)produzindo concepções equivocadas sobre o que é “ser negro” e sobre quais são os seus lugares e funções na sociedade.

Por fim, o capítulo de *Desenvolvimento Rural* mostra que houve uma diminuição da População Economicamente Ativa (PEA) rural ocupada, seja nas atividades agrícolas, seja em atividades não-agrícolas, mas, ao mesmo tempo, observou-se certa estabilidade na sua distribuição regional. Com relação aos rendimentos, os dados mostram a prevalência de maiores remunerações médias para os que se dedicam às atividades rurais não-agrícolas, para os empregadores, empregados com carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria no ramo agrícola, o que reforça o entendimento de que as melhores remunerações ficam com os que têm melhor acesso aos meios de produção. No geral, as condições de vida, moradia, trabalho e remuneração no campo têm apresentado melhorias gradativas, embora ainda prevaleçam situações extremamente graves para alguns segmentos, como a existência de mais de 200 mil famílias acampadas à espera de serem assentadas pela reforma agrária, os inúmeros flagrantes de trabalho em condições análogas à de escravos ou o elevado índice de conflitos no campo. Além disso, os sem-terra ou com pouca terra ainda vivem e trabalham sob condições adversas, com acesso limitado aos bens e serviços essenciais.

Na análise sobre as principais políticas em curso para o mundo rural, o capítulo reforça a importância da reforma agrária e de políticas de crédito e de assistência técnica à agricultura familiar, além de iniciativas como as do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que busca apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, além de facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

Em relação à reforma agrária, o capítulo mostra que esta é, em si mesma, uma forte política de inclusão social e a única que redistribui um ativo fundamental para a construção da cidadania no campo: a terra. Contudo, condição necessária, o acesso à terra não é suficiente em si. Deve ser acompanhado de uma série de medidas que possibilitem a construção de um novo patamar de vida aos seus beneficiários. Daí decorrem dois tipos de restrições ao programa de reforma agrária tal como vem sendo executado: não é massivo e não tem conseguido propiciar as condições necessárias ao pleno desenvolvimento das áreas reformadas. O principal problema é que o aumento do número de projetos e de famílias assentadas gera forte demanda por obras de infra-estrutura e

assistência técnica, e grande parte dos projetos ainda têm pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. Por isso, vinte anos após a publicação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1987, a agenda da reforma agrária ainda não está esgotada e nem há evidências de que vai exaurir-se tão cedo. O desmonte do sistema público federal de assistência técnica levado a efeito no início dos anos 1990 deixou os agricultores pobres à margem do desenvolvimento: sem formas de capacitação, sem meios de transformarem atividades precárias, do ponto de vista tecnológico e de mercado, em atividades sustentáveis. Por outro lado, os assentamentos da reforma agrária que avançaram em termos de estruturação produtiva têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram “sem-terra”. Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.

No âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), embora venha aumentando o contingente de beneficiários potenciais e os montantes de recursos disponibilizados e aplicados, alguns desafios críticos ainda são perceptíveis. Em primeiro lugar, a proliferação de linhas e sub-linhas prejudica o foco original do programa. A introdução de novos grupos e a maior segmentação das linhas de crédito tornaram mais complexo o gerenciamento do programa como um todo, e possivelmente agravaram a disputa pelos recursos entre os vários grupos. Comparando a distribuição de recursos e o perfil do público beneficiário, verifica-se, de um lado, a grande discriminação dos agricultores de menor renda na alocação dos recursos do Pronaf-Crédito, e de outro, a incorporação de novos segmentos da agricultura familiar com níveis de renda superiores, sem ter claro seus possíveis pontos de disfunção. Um problema evidente e ainda mal equacionado é que, em última instância, a lógica bancária comanda a distribuição do crédito, isto é, são preferencialmente beneficiados os agricultores com menor risco bancário, que apresentam capacidade de pagamento, resultado da melhor *performance* econômica. Assim, o Pronaf, ao invés de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais e sociais, pode estar levando a um acirramento destas.

Por fim, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o capítulo enfatiza que o suporte dado ao fortalecimento da agricultura familiar por esse programa ainda é mais virtual que real. Ou seja, sua importância é reconhecida, sobretudo, como instrumento de retomada do controle, pelo Estado, de um importante instrumento de política agrícola, mas sua reduzida dimensão impossibilita uma avaliação mais efetiva de seus resultados.

Em suma, o texto destaca que a superação dos níveis mais graves de pobreza e exclusão social no campo e a consolidação de um padrão de desenvolvimento rural não excludente passam necessariamente pela conclusão do processo de reforma agrária e da capacitação dos agricultores a fim de obter padrões mais elevados de produção e produtividade e inserção nos mercados com garantia de preços compensatórios, além de garantia de acesso a todos os bens e serviços necessários a todas as comunidades, urbanas ou rurais (educação de qualidade, saúde, transporte, saneamento básico e segurança, entre outros). Isso porque não adianta transferir renda ao agricultor, supondo que o mercado irá atender suas demandas por bens e serviços, tais como assistência técnica, comercialização, capacitação e pesquisa, entre outros. Por isso, um caminho a ser percorrido é o da recuperação dos serviços de extensão e financiamentos a programas

regionais de desenvolvimento rural, de modo programado, ou seja, com metas físicas anuais e quinquenais e custos financeiros claramente dimensionados.

O tratamento mais detalhado das questões aqui enunciadas de forma sintética para cada área da política social é apresentado nos respectivos capítulos. Com isso, imagina-se contribuir para a composição de um panorama multifacetado da política social brasileira, que contempla alguns dos elementos fundamentais tanto para o debate na área quanto para a orientação da ação estatal no período vindouro.

4 Considerações finais

A evolução e o panorama atual colocados para a política social mostram que, no período em análise, um dos fatos mais importantes a ser destacado é que o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada em 1994 e das escolhas realizadas desde então pela gestão da política macroeconômica, impôs sérios constrangimentos à expansão do crescimento econômico, da renda e do emprego, além de ter representado um entrave permanente a uma expansão mais robusta das políticas sociais. Tanto é que os gastos com as políticas sociais, embora tenham crescido em relação ao PIB no período 1995-2005, o fizeram bem menos que proporcionalmente ao crescimento observado em outros itens do gasto público (leia-se despesa financeira total, inclusive juros e encargos).

Além disso, não foi pequeno o preço cobrado pelos caminhos que foram adotados pela política macroeconômica, principalmente os que recaíram sobre a política social, que se encontrava em processo de afirmação e construção. Essas políticas se viram forçadas e tensionadas a tratar com uma ampliação das contradições sociais e com a conseqüente expansão das necessidades sociais insatisfeitas, advindas da queda do rendimento e do nível do emprego formal e da ampliação da pobreza, entre outras mazelas sociais.

Destaca-se também que, após 1999, para sustentar a manutenção dos superávits primários elevados e crescentes que garantiriam o refinanciamento da dívida pública e a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, os gastos com as políticas sociais foram permanentemente tratados como mais um dos elementos para geração do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo das constantes propostas acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da Previdência e da Assistência Social e da desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes da política social.

Por outro lado, a ação dos movimentos sociais e de parcela da classe política comprometida com a afirmação da cidadania brasileira permitiu até agora resistir, em parte, ao discurso e práticas desconstrutivas das regras constitucionais e, até mesmo, realizar avanços, na cobertura e nos benefícios, em diversas áreas que compõem a proteção social brasileira. No entanto, para seguir com a construção de um sistema de proteção social que seja capaz de combater o perverso quadro de desigualdades e pobreza do país e garantir de fato, a todos os brasileiros, uma vida digna, ainda existe uma série de desafios a ser enfrentados em diversas áreas, tais quais os que aqui já foram enumerados.

Em termos gerais, para o enfrentamento dos desafios sociais brasileiros reconhece-se que a universalização das políticas sociais é a estratégia mais indicada, uma vez que, num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a estratégia

condizente com os chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, uma idéia que está muito além do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza.

Também é necessário incluir na tarefa transformadora a dimensão do financiamento do gasto público em geral, e dos gastos sociais em particular, com vistas a um tratamento completo do esforço redistributivo da sociedade brasileira. Principalmente ao se levar em conta a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos; é preciso também que a forma de financiamento dos gastos possua alta dose de progressividade tributária, sobretudo incidindo sobre o estoque de riqueza e os fluxos de renda real e financeira. Isso implicaria a pactuação de uma reforma tributária que não só permitisse ampliar o crescimento econômico, mas também garantisse maior sustentabilidade e progressividade ao financiamento do Estado.

Por fim, cabe salientar, ainda, que o enfrentamento dos problemas sociais brasileiros não pode prescindir do Estado como ator central na coordenação e na execução da política. Para exercer essas funções e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade das ações, é necessário redesenhar a relação que se estabelece entre Estado, em suas três esferas, e a sociedade civil, na perspectiva de consolidação da própria democracia brasileira. Esse redesenho é tão mais relevante quando se considera que, apesar de terem sido ampliados o escopo e a cobertura das políticas sociais, ao longo da última década, os benefícios daí advindos ainda foram insuficientes para garantir a cidadania e a dignidade dos cidadãos brasileiros, bem como para assegurar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme determina a Constituição de 1988 logo em seus primeiros artigos.