

Especialização em

# GESTÃO EM SAÚDE

*Módulo Básico*



## *O Estado e os Problemas Contemporâneos*

*Maria Paula Gomes dos Santos*





Especialização em

# GESTÃO EM SAÚDE

*Módulo Básico*



## *O Estado e os Problemas Contemporâneos*

*Maria Paula Gomes dos Santos*



2014. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2009

2ª edição – 2012

S237e	Santos, Maria Paula Gomes dos O Estado e os problemas contemporâneos / Maria Paula Gomes dos Santos. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 138p. : il.  Especialização – Módulo Básico Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-220-3  1. Política social. 2. Política e governo - História. 3. Estado. 4. Bem-estar social. 5. Educação e estado. 6. Política de saúde. 7. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  CDU: 368.4
-------	---

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão em Saúde

# O ESTADO E OS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS

Maria Paula Gomes dos Santos



2014

3ª Edição Revisada e Atualizada

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Maria Paula Gomes dos Santos

**EQUIPE TÉCNICA – UFSC**

Coordenação do Projeto

*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

*Denise Aparecida Bunn*

Projeto Gráfico

*Adriano Schmidt Reibnitz*

*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração

*Cláudio José Girardi*

Revisão Textual

*Gabriela da Costa Figueiredo*

Capa

*Alexandre Noronha*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

# SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

## **Unidade 1 – Dimensões Conceituais e Históricas do Estudo dos Problemas e Políticas Sociais**

Introdução .....	13
Pobreza, Desigualdade, Exclusão e Cidadania: correlações, interseções e oposições.....	14
Pobreza e Desigualdade .....	16
Exclusão e Cidadania .....	20
A Proteção Social Promovida pelo Estado: histórico e mais alguns conceitos relevantes.....	24
Primórdios .....	25
O Plano Beveridge e as Origens do Estado de Bem-Estar Social.....	32
Bases econômicas do Estado de Bem-Estar Social: keynesianismo e fordismo .....	34
Modelos de Estado de Bem-Estar Social.....	36
Os Estados de Bem-Estar Social na Nova Ordem Mundial .....	42
As Políticas de Proteção Social no Brasil: história e perspectivas.....	45
Evolução da Proteção Social Brasileira no Século XX: da década de 1920 à Constituição Federal de 1988 .....	46
A Política Social Após a Redemocratização: da Constituição Cidadã de 1988 ao Governo Lula .....	51

## **Unidade 2 – Políticas Sociais do Estado Brasileiro**

Introdução.....	69
Educação .....	71
Configuração Institucional do Sistema Educacional Brasileiro.....	72
Recursos e Financiamentos .....	77
Desafios do Sistema Educacional Brasileiro .....	79

Saúde.....	85
A Reforma Sanitária: um marco na política de saúde brasileira.....	85
O Sistema Único de Saúde .....	88
O Programa de Saúde da Família .....	91
Algumas Considerações Finais.....	92
Assistência Social e Segurança Alimentar .....	94
Programas de Assistência Social .....	95
O Programa Bolsa Família .....	96
O Sistema Único de Assistência Social.....	100
Segurança Alimentar e Nutricional.....	102
Órgãos Colegiados das Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar .....	104
Políticas Públicas de Trabalho e Geração de Renda .....	106
O Mundo do Trabalho na Virada do Século XXI.....	106
Estrutura e Funcionamento do Mercado de Trabalho no Brasil .....	110
As Instituições do Mercado de Trabalho no Brasil .....	119
O Sistema Público de Emprego no Brasil.....	122
Referências.....	130
Minicurrículo .....	136



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

O programa que propomos para a disciplina *O Estado e os Problemas Contemporâneos* não é, certamente, o único possível. Nem é o único ajustável à Ementa definida para este Curso. Afinal, os “problemas contemporâneos”, atualmente implicados com o “Estado”, não são poucos. Mas, talvez, o primeiro destes, que merece nossa consideração, seja um problema de ordem teórica, a saber: qual o papel que o Estado pode e deve desempenhar na promoção de soluções para os problemas da sociedade brasileira contemporânea.

Até há bem pouco tempo, o Estado, enquanto instituição, vinha sendo visto como um “mal desnecessário”. Durante toda a década de 1990, pelo menos, predominava no pensamento acadêmico e nos circuitos políticos dos países capitalistas avançados a interpretação de que o modelo de desenvolvimento seguido por eles, e também pelos países periféricos, no pós-Segunda Guerra Mundial (entre 1945–1970, mais ou menos), estaria esgotado – modelo este conhecido como do Estado de Bem-Estar Social, o qual se baseava em ampla participação do Estado no suporte ao desenvolvimento econômico e social.

A doutrina neoliberal, que então passou a orientar as decisões de política econômica no centro do capitalismo, asseverava que, para se obter um maior crescimento econômico mundial, era preciso deixar que o mercado agisse mais livremente. Assim sendo, algumas ações foram empreendidas, em diversos países, para reduzir os Estados a um tamanho mínimo, diminuindo também seu poder de influência.

Contudo, esta expectativa não se confirmou na prática e, como consequência, ingressamos agora numa era de “reencontro” com o Estado, entendido como um ente coletivo capaz de intermediar interesses

e processar conflitos na sociedade e de organizar a solidariedade social, necessária para a superação das desigualdades sociais.

O que queremos no Brasil, no entanto, é um Estado diferente daquele que já tivemos em outros tempos, que se caracterizou, muitas vezes, pelo autoritarismo, pela ineficácia e pela corrupção. Neste sentido, o que hoje se coloca aos brasileiros – e certamente, a muitos outros povos – é a construção de um novo Estado.

Como mencionado, este programa poderia ser outro. Mas os temas aqui escolhidos se justificam em função da sua dimensão estratégica para as nossas possibilidades de futuro como nação. Todos eles se referem, de uma maneira ou outra, à Questão Social, que é sem dúvida, ao lado da Questão Ambiental, um dos grandes desafios do nosso planeta: como fazer com que o conjunto dos povos se beneficie, de maneira equânime, da riqueza produzida e das conquistas tecnológicas obtidas pela humanidade.

No Brasil, em sua condição de país periférico (ou, “emergente”, como querem alguns), a redução da pobreza e das desigualdades sociais é crucial para o aprofundamento da democracia e para a realização da nossa coesão social. Temos feito esforços, sem dúvida. E temos conseguido alguns êxitos, na busca destes objetivos. Os erros e acertos deste percurso, cabe a todos – especialmente aos servidores públicos deste país – analisar e criticar. E, sobretudo, reinventar caminhos.

Por isso, este Programa busca oferecer, aos que nele mergulharem, a possibilidade de conhecer as principais discussões teóricas que são travadas, na atualidade, acerca da Questão Social e de sua abordagem pelo Estado; bem como de discutir os principais problemas que afetam a sociedade brasileira e que requerem políticas públicas eficazes para o seu equacionamento.

A “Questão Social” – entendida como uma expressão que designa, no campo acadêmico, os dilemas da incorporação de vastos contingentes da população à cidadania plena – aponta para um amplo conjunto de políticas públicas que se referem, em primeiro lugar, à Proteção Social. Ou seja, políticas que procuram garantir condições dignas de existência àqueles segmentos sociais que, por motivos diversos, não obtêm êxito na sociedade de mercado.

O carro-chefe destas políticas – consagradas tanto em boa parte da literatura, como também na nossa Constituição Federal – é a Seguridade Social. A “Constituição Cidadã”, de 1988, explicita, em seu artigo 194:

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Além da Seguridade Social, um conjunto de problemas da ordem social preocupa o Brasil contemporâneo: a Segurança Pública; o acesso de amplas majorias e minorias aos Direitos Humanos; a qualificação da Educação; a inserção, ou reinserção, no mundo do Trabalho, este bastante modificado pela reconfiguração da economia mundial, ocorrida ao final do século XX.

Na Unidade 1, Dimensões conceituais e históricas no estudo dos problemas e das políticas sociais, focalizaremos as questões teóricas. Trataremos de conceitos relevantes e caros à tradição democrática, como os de Justiça e Cidadania; e de sua relação com o Estado Moderno, de inspiração republicana. Também analisaremos a evolução do tratamento da questão social pelo poder público, ao longo da história. Por fim, voltaremos nossa atenção para um importante debate que se dá em torno das estratégias de abordagem da questão social, a saber: a oposição entre universalização e focalização das políticas sociais, e os efeitos a elas associados.

Na Unidade 2, Algumas políticas sociais do Estado Brasileiro, iremos estudar questões relacionadas à Educação, à Saúde, à Assistência Social e ao mundo do Trabalho. Assim sendo, temos nesta disciplina os seguintes objetivos gerais:

- ▶ estimulá-lo a refletir sobre o papel do Estado, na atual fase do desenvolvimento capitalista, na tarefa de superação de problemas persistentes na história da sociedade brasileira, tais como a pobreza, a exclusão e as desigualdades sociais;

- ▶ possibilitar o acesso a informações e críticas sobre a agenda atual das políticas sociais no plano federal, favorecendo a articulação e o diálogo entre os diversos níveis de governo na implementação de políticas e programas sociais que produzam efeitos necessários e socialmente desejados.

Antes de concluir esta apresentação, vamos descrever alguns pontos considerados fundamentais ao seu sucesso, nesta disciplina, ou mesmo, no progresso de seus conhecimentos acerca dos temas aqui abordados.

- ▶ Este texto não esgota, em nenhuma hipótese, as informações e análises possíveis acerca destes temas. Por isso, a leitura de bibliografia complementar é muito importante, tanto as que foram aqui indicadas, quanto outras que você puder obter.
- ▶ O aprendizado na área das ciências sociais se faz a partir de um acúmulo de leituras, discussões e da reflexão através da produção de textos próprios. É muito importante que você escreva suas próprias interpretações do que foi lido, assim como procure discuti-las com colegas, e tutores, mesmo que lhe pareçam incompletas. Elas sempre o serão! Mas podem evoluir com o esforço de síntese que estará fazendo.
- ▶ Mesmo que alguns termos ou conceitos lhe pareçam obscuros, não desista da leitura por considerá-la “difícil”. Como em todas as áreas, há nesta, também, jargões acadêmicos, que vocês poderão compreender e utilizar se não desistirem de pronto.

Bons estudos!

*Professora Maria Paula Gomes dos Santos*

# UNIDADE 1

DIMENSÕES CONCEITUAIS E  
HISTÓRICAS DO ESTUDO  
DOS PROBLEMAS E  
POLÍTICAS SOCIAIS



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender as teorias e os conceitos utilizados na abordagem dos problemas sociais contemporâneos;
  - ▶ Verificar como estes problemas se tornaram preocupação pública, na civilização ocidental, e como seu manejo se organizou ao longo do tempo, segundo diversos modelos, em diferentes contextos nacionais; e
  - ▶ Analisar a trajetória das políticas sociais no Brasil, buscando identificar seu legado para a conformação atual da sociedade brasileira..
-

## INTRODUÇÃO

A análise proposta aqui vai nos servir de base para as reflexões da Unidade seguinte, que vai ter como foco as formas pelas quais o Estado brasileiro contemporâneo tem enfrentado alguns dos principais problemas sociais que nos afetam na atualidade.

Talvez você ache esta Unidade um tanto “histórica”, privilegiando um olhar demasiadamente temporal nas questões abordadas. Contudo, vale chamar a atenção para o fato de que, se estamos procurando entender algumas instituições sociais atuais, é necessário compreendermos como elas se tornaram o que são hoje.

Nenhuma instituição nasce pronta ou imutável. Todas elas são fruto de movimentos da sociedade e das suas elites políticas, que vão conformando arranjos diferenciados, ao longo do tempo, em virtude de mudanças políticas, econômicas e culturais. Assim, a análise de sua evolução histórica desvenda também o conjunto de forças políticas e sociais que está na sua estrutura, bem como as vitórias e derrotas de diferentes grupos de interesse e de seus ideais, no processo de construção institucional do País.

Nosso objetivo, aqui, portanto, não é levá-lo a conhecer fatos históricos em si próprios, mas sua articulação como fatos políticos, culturais e sociais que resultam num processo o qual, certamente, ainda está em andamento. É como se estivéssemos convidando você a subir em um trem, que já vem de longa viagem, para segui-la adiante, ajudando a lhe dar uma direção.

Mas, para saber que direção tomar, é preciso que você conheça os caminhos já percorridos, os obstáculos encontrados e as oportunidades de avanço.

Então, boa leitura e boa viagem!

# POBREZA, DESIGUALDADE, EXCLUSÃO E CIDADANIA: CORRELAÇÕES, INTERSEÇÕES E OPOSIÇÕES

A pobreza, as desigualdades e a exclusão social têm se constituído em objeto de preocupação no mundo contemporâneo, como se pode constatar pela atenção que têm merecido das agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, quais sejam, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

Até a década de 1970, a tendência geral era considerarmos esses problemas como dependentes do crescimento econômico. Acreditávamos que, uma vez que este ocorresse a taxas razoáveis, a distribuição da riqueza e da renda se daria de forma automática. No entanto, àquela altura, a realidade não confirmava esta expectativa. Isto fez com que as referidas agências – nas quais são gestadas as principais orientações de política econômica no capitalismo contemporâneo – incluíssem em suas políticas, relatórios e programas a preocupação explícita com tais questões.

O mesmo tem se dado mais recentemente no Brasil, onde a persistência dessas mazelas ao longo do tempo, bem como o crescimento de outras, associadas a elas – a criminalidade violenta, por exemplo – explica, em boa parte, a ênfase que é dada ao assunto atualmente pelas elites brasileiras. (REIS, 2000)

No nosso caso, como em muitas outras nações de renda média – consideradas “em desenvolvimento” –, o foco das análises



tem se deslocado da **pobreza**, entendida em seu sentido estrito, para o problema da **desigualdade**, como mostra a Figura 1. Esta seria, segundo diversos pesquisadores, um importante mecanismo de reprodução da própria pobreza, e que o combate à desigualdade seria mais eficaz se feito através de políticas públicas de distribuição de renda do que outras voltadas ao crescimento dela. (PAES E BARROS; MENDONÇA; DUARTE, 1997)



Figura 1: Desigualdade social  
Fonte: Almeida (2011)

Vale assinalar, desde já, que qualquer definição que venhamos a adotar aqui – ou que qualquer autor utilize – será sempre provisória e incompleta. Mas, mesmo correndo o risco da simplificação extrema, entendemos que vale a pena tentarmos demarcar o significado dos termos centrais à problemática de que estamos tratando, para que sua utilização, mais adiante, seja a mais precisa possível.

## Pobreza e Desigualdade

*Qual a principal distinção entre estes dois termos?*

A primeira e mais importante diferença é que, enquanto a pobreza é uma condição que afeta os **indivíduos** – ou seja, os membros de uma população –, a desigualdade refere-se ao **conjunto população** em sua totalidade.

A pobreza é uma **condição de indivíduos ou grupos** os quais se encontram privados de meios adequados de subsistência. Já a desigualdade é uma **propriedade da distribuição da riqueza**, em uma dada população ou sociedade.

### Pobreza

Uma das formas mais tradicionais de se caracterizar a pobreza tem sido defini-la como “insuficiência de renda”. Para medir sua incidência sobre as populações, são utilizados indicadores tais como o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* de um país e/ou um percentual da renda média/mediana de seus habitantes.

Como afirma Rocha (2008), esses instrumentos são adequados para economias amplamente baseadas em trocas monetárias, nas quais o atendimento às diversas necessidades é garantido através do dinheiro. Contudo, pode ser um parâmetro problemático, já que, em muitos contextos socioeconômicos, as trocas ou a obtenção do **bem-estar** não se dão apenas através do dinheiro. Muitas pessoas pobres não se utilizam de renda financeira para adquirir bens como alimentos, pois estes muitas vezes são obtidos em suas próprias hortas, pomares e criações.

De qualquer forma, este tipo de indicador é ainda muito utilizado em diversos programas de combate à fome e à miséria, inclusive no Brasil. Através dele, podemos estabelecer um critério

Está relacionado à qualidade de vida.

Traduz a existência, na vida do indivíduo e das famílias, em conjunto de pré-condições, tais como habitação sadia, acesso a alimentos, a serviços de saúde, educação, saneamento etc.

de “**pobreza absoluta\***”, demarcando quem são os pobres e os indigentes em uma dada população. Ou seja, podemos determinar assim uma “linha de pobreza”, representada por um valor de renda (individual ou familiar) capaz de garantir a satisfação de necessidades básicas, sejam elas alimentares ou outras (vestuário, habitação, educação, etc.).

Assim, aqueles cuja renda se situe abaixo do custo dessas necessidades são considerados pobres. E, aqueles que têm rendimentos ainda menores, os quais não permitem a aquisição sequer de uma cesta de alimentos básica, essencial ao suprimento de necessidades nutricionais mínimas, são denominados **indigentes**.

Por outro lado, fixar o custo de necessidades básicas não alimentares é ainda mais complexo, já que, além de estas variarem qualitativamente entre os diversos contextos socioculturais, variam também seus custos monetários, de uma realidade para outra. Desta forma, mesmo uma linha de pobreza absoluta estaria atravessada por critérios “relativos”. (ROCHA, 2008)

Por causa destas dificuldades, muitos estudiosos e técnicos envolvidos com o tema têm preferido utilizar o conceito de “pobreza relativa”, que leva em conta, em sua medição, o padrão de vida de cada sociedade específica. As linhas de pobreza relativas têm por base a renda média ou mediana de toda uma população, e mostram, principalmente, como estão distribuídos os recursos econômicos e sociais entre os diversos grupos populacionais deste conjunto.

Para Rocha (2008), tal conceito é o mais adequado para a identificação e análise dos bolsões de pobreza em contextos socioeconômicos mais desenvolvidos, onde algumas necessidades básicas já se encontram atendidas. O que o conceito de pobreza relativa expressa, afinal, é quanto determinados grupos sociais estão distantes do padrão de vida médio de uma dada sociedade.

Contudo, em países como o Brasil, o uso da renda como critério de pobreza ainda é útil, não só porque a economia é fortemente monetizada, como porque se dispõe, no País, de dados estatísticos suficientes para se estimar a renda mínima necessária à sobrevivência de indivíduos e famílias, bem como para se identificar quem não a alcança. (ROCHA, 2008)

**\*Pobreza absoluta** – situação na qual a renda dos indivíduos ou famílias está abaixo do valor considerado mínimo para a satisfação de necessidades essenciais – alimentação, habitação etc. Este valor, como indica o texto, é estimado a partir do custo monetário da obtenção destes bens e serviços. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Todos que estão abaixo da “linha de indigência”.

Mas esse critério apresenta, ainda, mais uma limitação, que se refere ao fato de que, ao focalizarmos estritamente a renda das famílias, não contabilizamos os eventuais ganhos de bem-estar de uma população, obtidos por meio de investimentos públicos em serviços essenciais, tais como saneamento, saúde e educação.

*Desta forma, podemos nos perguntar: a renda expressa a **qualidade de vida** de uma sociedade?*

Não, pois mesmo que ocorressem investimentos públicos, ainda que em grande magnitude – caso em que as famílias teriam custos baixos com diversas necessidades –, ou se não se recebesse qualquer outro investimento – caso em que as privações seriam ainda maiores –, a renda por si só não expressaria a qualidade de vida, uma vez que existem outras necessidades a serem atendidas.

Assim, à abordagem da renda como critério de pobreza se sobrepôs aquela chamada de “necessidades básicas”. Segundo esta

visão, pobreza é considerada uma situação de privação, determinada por diversas dimensões, tais como: acesso ao saneamento, à habitação, à educação, à saúde, à cultura e até mesmo à liberdade. Neste sentido, analistas e órgãos internacionais se colocaram, ao longo das décadas de 1970 e 1980, à busca de indicadores que dessem conta desta multiplicidade de fatores.

A partir de diversas tentativas, o [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento](#) (PNUD) propôs, em 1996, o [Índice de Desenvolvimento Humano](#) (IDH). Este é composto a partir de indicadores de renda e também da taxa de alfabetização e da expectativa de vida, ao nascer, dos indivíduos, em diferentes países.

 **Saiba mais** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)


É a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. O PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países membros. Fonte: PNUD (2008a).

**Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Fonte: PNUD (2008b).

Os dois últimos índices refletem, respectivamente, os níveis de educação e de saúde da população, e, ao serem compostos com a renda, permitem classificar as populações segundo seu nível de bem-estar.

Contudo, o **IDH**, em sua história, apresenta a preocupação crescente dos estudiosos do campo da pobreza em ampliar este conceito e torná-lo útil para o entendimento deste fenômeno em suas diversas dimensões e contextos, bem como das múltiplas inter-relações entre todas essas dimensões.



Você vai perceber, na disciplina Indicadores Sociais, que o IDH não substitui outros indicadores e apresenta também suas limitações.

## Desigualdades Sociais

O uso crescente da expressão “desigualdades sociais” ao lado do termo “pobreza” está fortemente relacionado às mudanças de enfoque no entendimento da própria problemática da “pobreza”, assim como ao reconhecimento de que a persistência da pobreza – ou seja, o aprisionamento de determinados grupos sociais nesta situação – é consequência das enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços existentes entre grupos de uma dada sociedade.

Muitos países como o Brasil não são pobres, mas são tão desiguais que, apesar de apresentarem importante evolução do seu PIB (Produto Interno Bruto) e significativas melhorias das condições de vida de alguns setores (os mais ricos), permanecem abrigando uma enorme quantidade de pobres, que, por sua vez, têm baixíssimas perspectivas de mobilidade social ascendente.

---

Para alguns economistas, a desigualdade seria tolerável se houvesse boas perspectivas de mobilidade social – o que depende, por sua vez, da ocorrência de altas taxas de crescimento econômico (acima de 5% ao ano), durante algum tempo. Estima-se, por outro lado, que a implementação de políticas de redistribuição de renda seria um meio mais efetivo de redução do número de pobres do que de um crescimento econômico sustentado que ocorresse a taxas consideradas plausíveis, na economia contemporânea (3% ao ano, por exemplo).

---

No Brasil, como diversos estudos têm demonstrado, este quadro decorre do fato de que nosso processo de industrialização e modernização social, ocorrido a partir dos anos 1930, não incorporou grandes parcelas da população. Desde então, constituiu-se uma sociedade segmentada, composta, de um lado, por indivíduos detentores de direitos sociais – os cidadãos; e de outro, de pessoas sem acesso a serviços e benefícios – os excluídos.

Veremos mais adiante, no item *Evolução das políticas de proteção social no Brasil*, que as conquistas sociais obtidas nos primeiros anos do processo (entre as décadas de 1930 e 1970, aproximadamente), só foram consagradas aos trabalhadores urbanos e formais, gerando, desde então, diferenciais no acesso, não só à renda, mas aos serviços sociais que o Estado garantia (assistência à saúde, previdência social etc.).

## Exclusão e Cidadania

Estes termos, frequentemente associados, fazem referência ao indivíduo ou grupo de indivíduos, em uma dada população, podendo ser tomados praticamente como antônimos, na literatura contemporânea sobre políticas sociais.

### Exclusão

*O que você entende por exclusão?*

A **exclusão**, em sua semântica original, significa o não pertencimento a determinado grupo ou condição. A princípio, a exclusão de alguém de determinado grupo não é necessariamente problemática, dependendo de que grupo se esteja falando. Os estudos desenvolvidos pela Antropologia Social indicam que a construção de **identidades sociais** – ou seja, o processo de identificação e pertencimento de um indivíduo a um grupo social – se

faz por inclusões e exclusões. Grupos religiosos, famílias, tribos, nações etc. usam critérios para classificar os “de fora”, os quais são essenciais para que se possa, também, especificar quem está “dentro”.

Estes critérios que podem se referir ao local de nascimento, à ancestralidade, ao uso de uma língua, à cor da pele, a convicções políticas ou morais, bem como a diversos outros atributos, adquiridos ou herdados. Desta forma, os grupos **identitários\*** se constituem, sempre, a partir de fronteiras, mais ou menos rígidas, que eles próprios estabelecem para delimitar seus limites.

Contudo, quando nos referimos à exclusão no contexto da dinâmica social do mundo capitalista contemporâneo, estamos nos referindo precisamente às barreiras impostas a alguns indivíduos, num determinado país, no seu caminho de acesso a benefícios garantidos pelo Estado, ou mesmo que podem ser adquiridos através do mercado. Estes indivíduos, na prática, não pertencem à comunidade constituída por este Estado-Sociedade-Mercado.

As graves crises econômicas que afetaram o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, decorrentes das transformações do capitalismo global, naquele período, contribuíram para a permanência e o agravamento da exclusão, originada em nosso processo de industrialização.

Embora formalmente diversos direitos sociais tivessem sido estendidos ao conjunto da população, desde os anos 1970, e especialmente após a Constituição de 1988, poucos são, ainda, os que conseguem usufruir deles.

*Veremos mais detalhadamente esses acontecimentos quando chegarmos ao item História das políticas de proteção social no Brasil, ainda nesta Unidade.*

\*Identitários – relacionados com a identidade (ôntica, lógica, filosófica).  
Fonte: Houaiss (2007).

## Cidadania



### Saiba mais Thomas Humphrey Marshall



Sociólogo inglês, nascido em 1893 e falecido em 1981. Foi professor da London School of Economics and Political Science durante 31 anos (de 1925 a 1956). Teve uma carreira acadêmica diversificada, tratando de temas que vão da Sociologia às Políticas Sociais, trazendo para as últimas aplicações práticas da primeira. É até hoje um autor muito influente, através de seus diferentes ensaios em que explora as relações entre as instituições da cidadania e as classes sociais, de uma perspectiva histórica e comparativa. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

É neste contexto que o termo “cidadania” – conceito que foi consagrado por Marshall, em meados do século XX – ganha sentido, expressando o oposto da exclusão. Um indivíduo que desfruta da condição de cidadão é aquele que goza dos direitos consignados pelo Estado, bem como da possibilidade de acesso a uma renda adequada, que lhe permita desfrutar de um padrão de vida comum a seus concidadãos.

Segundo Marshall, a cidadania implica um sentimento de pertencimento e lealdade a uma civilização, que se constitui em patrimônio comum de uma dada coletividade. Tal pertencimento, por sua vez, se estabelece a partir dos deveres de cada indivíduo para com o Estado, mas também – e

sobretudo – pelos direitos que este Estado lhe garante:

- ▶ direitos civis, que consistem na liberdade individual, como de expressão e circulação, por exemplo;
- ▶ direitos políticos, que fazem referência ao ato de votar e ser votado; e
- ▶ direitos sociais, que dizem respeito a um conjunto de garantias legais que assegurem bem-estar econômico, segurança contra riscos sociais e acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência.

Para Marshall, haveria uma sucessão histórica na conquista desses direitos, já que o usufruto dos direitos civis teria permitido a demanda e obtenção dos direitos políticos; e estes teriam aberto o caminho para a conquista, pela via democrática, dos direitos sociais. Assim, a história da sociedade ocidental, nos últimos 250 anos, seria a história destas conquistas.

Muito debate acadêmico já se realizou em torno desta interpretação, havendo analistas que apontam que tal sucessão só se aplicaria, efetivamente, ao caso da Inglaterra – terra de Marshall. No



caso brasileiro, por exemplo, os direitos sociais começaram a existir em plena ditadura varguista (anos 1930), ou seja, na ausência de direitos políticos.

Não obstante, a concepção marshalliana nos ajuda a compreender por que, aqui, a concessão desses direitos acabou contribuindo para a emergência de uma “sociedade partida”: na medida em que ela se deu sob um regime autoritário, tais direitos foram atribuídos de forma discriminatória e excludente, sem que houvesse a possibilidade dos setores excluídos de reivindicarem sua participação nos benefícios.

*Na próxima seção, trataremos da história das iniciativas públicas de proteção social no Ocidente, o que nos ajudará a compreender a existência de uma diversidade de arranjos, segundo os quais têm se organizado as políticas sociais no mundo contemporâneo.*

## A PROTEÇÃO SOCIAL PROMOVIDA PELO ESTADO: HISTÓRICO E MAIS ALGUNS CONCEITOS RELEVANTES

A intervenção do Estado na proteção dos indivíduos, dos riscos impostos pelo mercado, inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento do mundo capitalista ocidental. A importância deste passo pode ser medida pelos altos níveis de desenvolvimento econômico e de bem-estar alcançados pelas sociedades europeias, a partir de meados do século XX.

---

Cabe advertirmos, contudo, que embora tal processo tenha ocorrido em diversos países, importantes diferenças podem ser observadas nas formas como cada um deles organizou seus sistemas de proteção social: seu custeio, seus benefícios, assim como sua administração.

---

Responsáveis por parcelas significativas do gasto público nas diversas nações – ainda que em montantes diversos, dependendo do país –, os Estados de Bem-Estar Social chegaram à década de 1990 profundamente questionados e acusados de provocarem *déficits* nas contas públicas, bem como de impedir o crescimento econômico. Estas convicções provocaram uma onda de Reformas do Estado, que buscavam reduzir as responsabilidades deste na proteção social, comprimindo seus gastos e deixando ao mercado a tarefa de prover, comercialmente,

esquemas de proteção, tais como planos de saúde e de previdência privados, seguros de vários tipos e financiamentos imobiliários.

As consequências destes processos foram diversas – e, novamente, distintas, em razão dos modelos de proteção existentes em cada país. Mas, indiscutivelmente, o conjunto delas resultou num aumento significativo da vulnerabilidade dos segmentos trabalhadores, em diversos países, assolados também por uma grande redução dos postos de trabalho, por causa da extensa reestruturação produtiva ocorrida na mesma época.

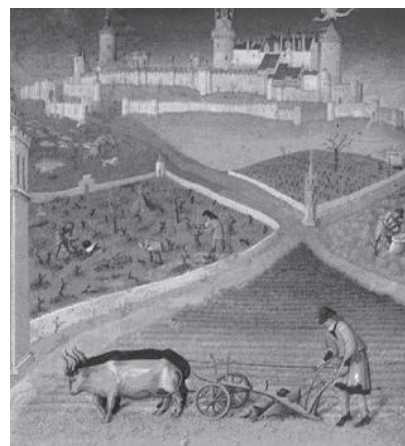
Na região latino-americana, os efeitos destas reformas foram especialmente graves, dada a inexistência prévia, na maioria dos países, de sistemas de proteção social sólidos e abrangentes, à exceção honrosa do Brasil, que, apesar das pressões internacionais e domésticas, manteve e até ampliou a proteção aos seus cidadãos, nos últimos vinte anos.

No final dos anos 2000 – e, particularmente, a partir da crise financeira mundial de 2008 –, assistimos a uma nova inflexão das teorias acerca da intervenção do Estado. Observamos, desde então, um retorno à percepção do Estado como entidade mediadora das relações de mercado, seja na proteção dos cidadãos, seja do próprio capital.

*Esta seção se ocupará da análise deste processo, em perspectiva histórica, com o propósito de oferecer a você os elementos que o ajudarão a compreender melhor o panorama atual das políticas sociais no País e suas conexões internacionais.*

## Primórdios

A preocupação com a problemática da pobreza e da exclusão social está diretamente associada ao surgimento do capitalismo e da sociedade de mercado. Ambos emergiram na Europa Ocidental num período conhecido como a **Modernidade**, que vai, aproximadamente, do século XVI ao XIX.



Fonte: Marcelo (2012)

Foi neste momento que começaram a “aparecer”, de maneira significativa, os “pobres”: indivíduos que vagavam nas cidades e entre elas, em busca de meios de sobrevivência. Durante a Idade Média, este fenômeno era pouco sensível.

*Lembra das aulas de História Geral, do ensino médio, nas quais vimos que a sociedade medieval se caracterizava pela organização feudal?*

Neste período a estrutura social apoiava-se em três estratos: o Clero, os proprietários de terra (Senhores), e os trabalhadores destas terras (Servos da Gleba), que eram subordinados aos Senhores. Estes Servos eram os pobres de então. Viviam nas terras dos Senhores, prestando-lhes serviços, cultivando a terra, cuidando dos rebanhos e realizando diversas outras atividades, inclusive domésticas.

Os Servos tinham o direito a utilizar parte das terras do Senhor, o chamado “manso servil”, para o seu próprio consumo. A divisão do trabalho servil se dava no interior das próprias famílias e comunidades, onde cabiam funções aos diversos membros. Neste contexto, o sustento era garantido a todos, ainda que em níveis bastante elementares e à custa de muito trabalho e exploração. De qualquer forma, e ainda que em condição subalterna, os Servos eram pobres “incluídos” no sistema feudal.

Havia, contudo, outros “pobres”, naquele contexto. Eram indivíduos que, por razões diversas – muitas vezes, insubordinação e desobediência aos Senhores –, não encontravam lugar nos feudos. A **fábula de Robin Hood** representa bem esta situação: homens, mulheres e crianças que viviam à margem do sistema, em bosques e terras coletivas, ao longo de estradas, praticando assaltos ou pedindo esmolas.

Estas pessoas, contudo, não eram objeto de qualquer preocupação humanitária dos Senhores feudais (os quais se constituíam na autoridade política da época). E suas práticas eram combatidas com violência, pelos cavaleiros do feudo.

Assista um filme que conta essa história, procure-o numa locadora próxima de sua casa, vale a pena!



Só a partir do período conhecido como de “acumulação primitiva de capital” é que este fenômeno ganhou mais visibilidade. Neste momento, se dá a transferência de grandes massas do campo para as cidades – que então cresciam e se multiplicavam – e importantes mudanças acontecem, nas formas e nas relações de trabalho. Entre os séculos XVI e XVII, aumenta muito a circulação de pessoas na Europa, em busca de trabalho, o que levaria ao aprofundamento da pauperização.

Este fato fez com que, na Inglaterra, o governo editasse algumas leis – “Leis dos Pobres”, vista na disciplina *Estado, Governo e Mercado* – com o propósito não só de proteger as pessoas nesta condição, mas também de controlar as ameaças que elas, aos seus olhos, representavam: crimes, doenças, degradação dos costumes.

A primeira Lei dos Pobres foi editada sob o reinado de [Elizabeth I](#), e outras se sucederam, na própria Inglaterra e em outros países, no continente europeu. Elas tanto obrigavam ao trabalho – a todos aqueles que apresentassem condições para tanto –, como buscavam promover o alívio da situação de miséria, através da distribuição de alimentos e de “abonos” (que consistiam de complementação salarial ou da concessão de uma renda mínima), bem como do acolhimento dos pobres em asilos e “casas de trabalho”.

Estas Leis são reconhecidas, na literatura especializada, como as primeiras iniciativas governamentais voltadas à proteção social. Até porque, vale lembrarmos, é aí que começa a se constituir o Estado Moderno, instituição fundamental para o aparecimento do que conhecemos hoje como “Políticas Públicas”.

Constituindo-se como autoridade única sobre um território e um povo, e possuindo o monopólio da violência legítima, como definiu [Max Weber](#), o Estado Moderno se torna um “mediador civilizador”, isto é, uma instituição



### Saiba mais

#### Elizabeth I (1533–1603)



O seu reinado é conhecido na história com o título de Período Elisabetano, uma época de florescimento econômico e cultural, sob inspiração do renascimento italiano e flamengo. Ela herdou um reino dividido pelas dissensões religiosas. Interessada em promover o desenvolvimento do país, dona de uma personalidade forte, realmente carismática, Elizabeth elaborou uma política independente das influências do parlamento e de seus próprios conselheiros de confiança. Fonte: Educação UOL (2008a).

#### Maximilian Carl Emil Weber (1864–1920)



Nasceu na Alemanha, viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais notável. Fonte: Educação UOL (2008b).

que ordena a vida social e política nos territórios antes fragmentados do feudalismo; e assume, então, funções de regulação social e de provisão de bens públicos. Sua consolidação, que vai aproximadamente do século XVII ao XVIII, passa por diversas fases: do despotismo monárquico à República. Através delas, é incorporada, sucessivamente e em graus cada vez maiores, a participação dos governados.

A emergência do Estado Moderno é, portanto, uma condição essencial para o surgimento de políticas de proteção social, as quais se consagraram, posteriormente, como “Políticas Sociais”.

Com a intensificação da industrialização nos séculos XVIII e XIX, a questão da pobreza assume gravidade ainda maior. Como bem traduziu Karl Polanyi (1980),

No coração da Revolução Industrial do século dezoito ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns. [...] Que “moinho satânico” foi esse que triturou os homens transformando-os em massa? [...] Qual foi o mecanismo por cujo intermédio foi destruído o antigo tecido social e tentada, sem sucesso, uma nova integração homem-natureza? (POLANYI, 1980, p. 51)

A vida dos trabalhadores havia se transformado. O sustento das famílias dependia, agora, de uma nova condição: o **assalariamento**. A comida, a habitação, as vestes e tudo o mais que fosse necessário à sobrevivência deveriam ser obtidos por meio dos ganhos auferidos com o trabalho assalariado, ou seja: a venda, pelo trabalhador, de sua força de trabalho. Quem não conseguisse uma posição no então nascente mercado de trabalho, estaria excluído desta sociedade.

Desta forma, os riscos inerentes à vida humana também se modificaram. A doença, a velhice ou a morte do provedor não podiam mais ser suportadas por sua família ou comunidade. O desemprego retirava das pessoas sua renda e lhes lançava na incerteza. E, por muito tempo ainda, os trabalhadores tiveram de conviver com ela, socorrendo-se, na melhor das hipóteses, da caridade alheia.

A instituição de “sistemas” de proteção social só viria a ocorrer, de fato, na virada do século XIX para o XX. Ao longo do século XIX, as Leis dos Pobres foram sendo abolidas, na medida em que se difundiam, no mundo capitalista, as **ideias liberais**, fundamentadas nas formulações econômico-filosóficas de Adam Smith e David Ricardo.

Estes pensadores – como mencionado na disciplina *Estado, Governo e Mercado* – introduzem a tese de que o bem-estar coletivo, numa comunidade, se daria a partir da busca, por cada indivíduo, do seu máximo interesse individual, num mercado livre e competitivo. Assim, o Estado não deveria interferir nas relações de mercado nem se ocupar com a provisão do bem-estar de quem quer que fosse, uma vez que este seria obtido por cada indivíduo, através de trocas no mercado.

---

O trabalhador deveria buscar, no mercado, não só os meios para sua sobrevivência, mas quaisquer bens ou serviços que desejasse.

---

Acreditava-se, então, que ações estatais de proteção tenderiam a inibir o interesse e a disposição dos indivíduos para o trabalho. Alguns pensadores da época, como Malthus – também apresentado na disciplina *Estado, Governo e Mercado* –, entendiam inclusive que a pobreza e a miséria decorriam da incapacidade, incompetência ou indolência dos indivíduos. Esta tese também foi muito divulgada pela Igreja Protestante, surgida no século XVIII, que identificava na prosperidade dos indivíduos um indício da graça divina alcançada por eles.

Esta concepção tem como fundamento também o princípio, muito caro ao pensamento liberal, da liberdade individual, em que os indivíduos devem ser livres para exercer suas escolhas, ao mesmo tempo que devem pagar o preço por elas. O sucesso ou fracasso no mercado são, segundo esta ótica, decorrência das escolhas individuais. Este ponto de vista imperou na sociedade ocidental ao longo de todo

o século XIX, tendo se renovado e ganhado grande aceitação nos últimos anos do século XX, sobre o substrato da doutrina neoliberal.

### Justiça: Mérito ou Necessidade?

As diversas interpretações acerca do que são, ou devem ser, as relações entre o indivíduo, a sociedade e o Estado têm uma relação direta com as formas de se definir o que seja a justiça. Este conceito, fundamental hoje para a avaliação ética e política das relações Estado-sociedade, se refere não a coisas, mas à distribuição de benefícios e custos entre os membros de uma dada comunidade. Neste sentido, Justiça é, antes de tudo, como propõe Oppenheim (1986), uma “noção ética fundamental e não determinada”. Trata-se de um conceito que atribui valor a um ato ou a uma regra, mas que não descreve o seu sentido, à diferença de outros, como “igualdade” e “liberdade” que,

[...] embora abstratos e teóricos, podem ser definidos de tal modo que as afirmações em que se evidenciam são verificáveis, de um modo geral, pelo simples confronto com a evidência empírica. (OPPENHEIM, 1986, p. 660)

#### Saiba mais

#### Hans Kelsen



Nascido em Praga, na República Tcheca, em 1881, faleceu na Califórnia, Estados Unidos, em 1973. Foi perseguido pelo nazismo e emigrou para os Estados Unidos, onde viveu até seus últimos dias, exercendo o magistério na Universidade de Berkeley. A perseguição intelectual sofrida pelo jurista não foi restrita aos adeptos do fascismo. Ele também sofreu severas críticas de militantes da doutrina comunista. É considerado o principal representante da chamada Escola Positivista do Direito. Apesar disso, os princípios fundantes de seu raciocínio jurídico-científico prevaleceram e hoje são respeitados e amplamente acatados, servindo de base para muitas das instituições jurídicas que sustentam o Estado Democrático de Direito. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Com o surgimento do Estado Moderno fundado no Direito, enquanto ordenamento normativo da convivência social, a Justiça se torna uma instituição formal, e o que é justo ou injusto depende de sua conformidade ou não com as leis.

Contudo, essas mesmas leis podem ser, sob distintos pontos de vista, consideradas injustas. Por isso, como argumenta [Kelsen](#), o conceito de justiça não se fundamenta em critérios objetivos ou racionais, mas em princípios éticos e morais. Sua definição resulta de um juízo de valor determinado de maneira subjetiva. (KELSEN, 1963 *apud* OPPENHEIM, 1986)



Por esta razão, a definição de Justiça tem variado ao longo do tempo, em função das ideias predominantes no pensamento social e dos conflitos que afloram, em um ou outro momento, em torno da distribuição da riqueza e do poder na sociedade.

Para os liberais, a justiça social tem por fundamento o “mérito” do indivíduo. Isto é, o **direito** a receber algo deve corresponder a um esforço anteriormente realizado. Segundo este princípio, portanto, a justiça é feita quando é dado “a cada um conforme o seu mérito”.

Ao princípio do mérito se opõe, por sua vez, aquele que se fundamenta na ideia de “necessidade”. Isto é: justo é aquele sistema ou ato que distribui benefícios segundo as necessidades de cada um; ou, pelo menos, que o faz de modo a satisfazer as necessidades básicas de todos. Vale notar que é o princípio da necessidade que está na base dos programas políticos dos partidos socialistas e social-democratas, desde o século XIX, mas que só se converteram em experiências concretas no século XX.

Com base no princípio da necessidade, e a partir das lutas operárias pela redução da jornada de trabalho (que não possuía qualquer regulamentação, até então), ressurgem, ao final do século XIX, os sistemas de proteção social. Além do interesse dos capitalistas em conter a expansão do nascente movimento operário de ideologia socialista, também contribuíram para este fato o próprio amadurecimento do capitalismo industrial e sua necessidade de maior e melhor organização do mercado de trabalho.

Não foi por acaso que o primeiro destes sistemas nasceria na Alemanha, terra de Karl Marx, onde florescia um robusto partido operário: o Partido Social-Democrata Alemão. O projeto saiu da cabeça de [Otto von Bismarck](#), o todo-



#### Saiba mais

#### Otto von Bismarck



Chamado chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX. Coube a ele lançar as bases do II Reich (1871-1918), que fizeram com que o país conhecesse pela primeira vez na sua longa história a existência de um Estado nacional único. Contudo, para formar a unidade alemã, Bismarck desprezou os recursos do liberalismo político, apostando sempre numa política de força (dita de sangue e ferro), moldando assim o novo Estado alemão dentro da blindagem do antigo sistema autoritário prussiano. Fonte: Educa Terra (2008).

poderoso chanceler do Reich, em 1883. Era um sistema baseado em “seguros sociais” e, inicialmente, atendia apenas os trabalhadores das indústrias. Era financiado por contribuições feitas pelo Estado, pelos próprios trabalhadores e pelos empregadores. E os benefícios auferidos – em dinheiro ou serviços assistenciais – eram proporcionais às contribuições efetuadas pelos trabalhadores. Configurava-se, assim, como um programa baseado no princípio do mérito (“a cada um conforme sua contribuição”), decorrência da grande proeminência, ainda, da ideologia liberal.

Embora fosse bastante difundido em toda a Europa em princípios do século XX, o sistema de Seguros Sociais era insuficiente: poucos trabalhadores contavam com uma pensão por velhice (aposentadoria) ou por morte, para legar a suas famílias. A maioria deles falecia jovem ou trabalhava até idades bem avançadas (60 anos), terminando seus dias, em geral, como dependentes de seus filhos. Suas mulheres, que a eles sobrevivessem, caíam em estado de desamparo. Àquela altura, ser ancião das classes trabalhadoras significava, quase sempre, ser pobre.

A Primeira Grande Guerra destrói a maioria dos sistemas de proteção social existentes, ou lhes impõe severos limites, em função do esforço de guerra. Só após a Segunda Guerra Mundial que novos sistemas aparecem; e, então, se expandem em escala sem precedentes.



### Saiba mais

#### Beveridge



Nasceu em 1879, em Bengala (hoje Bangladesh), e faleceu em 1963, na Inglaterra. Em 1908 já era considerado a principal autoridade britânica em seguro-desemprego. Após a Primeira Guerra se tornou ministro da Alimentação, saindo do governo logo depois para se tornar diretor da London School of Economics and Political Science. Em 1941, recebeu do governo a incumbência de preparar um relatório sugerindo programas e políticas que ajudassem a Inglaterra a se reconstruir, após a Segunda Guerra. Suas propostas deram fundamento à criação do Estado de Bem-Estar Social. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

## O Plano Beveridge e as Origens do Estado de Bem-Estar Social

Em 1941, em plena guerra, o governo britânico encomendou a uma Comissão Interministerial, presidida por Beveridge, um estudo para a reforma do sistema de seguros sociais inglês. O produto deste

estudo – o Plano Beveridge – deu origem a uma nova configuração da seguridade social inglesa, que só foi posta em prática em 1946, após o fim do conflito mundial.

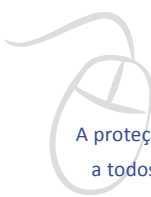
Em linhas gerais, Beveridge propunha a extensão da **proteção social** a todos os residentes da Grã-Bretanha, segundo o princípio da “necessidade”. Os benefícios seriam igualitários, salvo por variações de estado civil ou sexo, sem importar a renda anterior. As contribuições também deveriam ser as mesmas para todos, variando apenas segundo o sexo.

Neste cenário, ocorreu a unificação de todas as instituições de seguros sociais em um único Serviço Público, sob o Ministério da Seguridade Social. Também foram simplificadas as formalidades administrativas. A este respeito vale citarmos as palavras de Beveridge: “*All benefits in the form of one stamp on a single document*” (“Todos os benefícios em um único carimbo sobre um único documento”).

Um sistema de pensões se complementava com um Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service*) e políticas de pleno emprego. O Plano Beveridge, de fato, significou uma ruptura radical com o modelo anterior de política social e se propagou rapidamente, especialmente na Europa, nos anos 1940 e 1950, se convertendo em modelo para as políticas de proteção social posteriores, em todo o mundo, agora sob a denominação de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*.

*Estamos falando de Estado de Bem-Estar Social, mas você sabe o que este termo significa?*

O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego.



A proteção seria prestada a todos, contra todas as contingências sociais.

## BASES ECONÔMICAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: KEYNESIANISMO E FORDISMO



### Saiba mais

### John Maynard Keynes



Nasceu em Cambridge, na Inglaterra, em 1883, e morreu em Fittlehampton, East Sussex (também Inglaterra), em 1946. Teve ideias inovadoras que se chocaram com as doutrinas econômicas vigentes em sua época, além de terem enorme impacto sobre a teoria política e a política fiscal de muitos governos. Keynes defendeu o papel regulatório do Estado na economia, através de medidas de política monetária e fiscal, para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos. Keynes é considerado um dos pais da moderna teoria macroeconômica. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

As condições econômicas do pós-guerra foram essenciais para permitir o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. A reconstrução da Europa, depois do conflito armado, se baseou amplamente nas teorias do economista [John Maynard Keynes](#), que propôs uma mudança radical na forma de conduzir a política econômica, à época. Em vez de um mercado livre e altamente competitivo – o *laissez-faire*, que predominara até o início do século XX, nas economias ocidentais, e dera origem a graves crises, como o *crack* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929 –, Keynes propunha o planejamento econômico a partir do Estado. O Estado deveria fazer investimentos públicos na produção para garantir o **pleno emprego**.

---

Se todos trabalhassem, haveria renda para que todos consumissem. Assim ficaria criado um ciclo virtuoso de produção e consumo, que garantiria o funcionamento do capitalismo.

---

Vale lembrar que, àquela altura, a experiência socialista da União Soviética, com sua economia planejada, já estava em curso, apresentando sinais de sucesso, em termos de crescimento.

Juntamente com os investimentos na produção, o Estado deveria também regular as relações de trabalho e oferecer serviços sociais básicos, de modo a permitir que as pessoas trabalhassem tranquilas e que pudessem destinar suas rendas ao consumo de bens. Os serviços públicos, por sua vez, também geravam empregos, dinamizando ainda mais a economia. Neste sentido, o Plano Beveridge era parte integrante da proposta keynesiana.

Este modelo já vinha sendo adotado nos Estados Unidos, desde a década de 1930, pelo presidente Roosevelt, com o objetivo de tirar aquele país da grande recessão em que mergulhara, a partir da crise da Bolsa de Nova Iorque. Foi aplicado na Europa em reconstrução com grande êxito, permitindo um ciclo de crescimento acelerado e grande abundância no capitalismo ocidental. Resultou nos “anos de ouro”, como ficaram depois conhecidos, e que duraram até o início da década de 1970. Observe a Figura 2.



Figura 2: *Tempos modernos*  
Fonte: Almeida (2008)

A este modelo econômico se somava um modelo industrial de produção em massa, desenvolvido inicialmente na fábrica americana de automóveis Ford, no início do século XX. O princípio era “produção em massa para consumo de massa”. Ou seja, deveria-se primeiramente

Se você ainda não o assistiu ao filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin, tente assisti-lo, pois nele o autor faz uma crítica irônica e contundente da nova linha de produção introduzida pelas novas teorias de administração e depois popularizada pelo fordismo.

produzir em grandes quantidades, para os que adotaram os métodos de administração científica de Taylor e Fayol.

Estes métodos consistiam, entre outras coisas, em se decompor o processo de trabalho industrial em movimentos estudados e preestabelecidos, o que permitia controlar melhor o tempo de trabalho e reduzir o desperdício deste. Além disso, era preciso estimular o consumo, o que foi feito mediante acordos coletivos com os trabalhadores, em torno de ganhos de produtividade do trabalho. Paralelamente, a publicidade e a propaganda, que então ganhavam impulso, se encarregavam de estimular, em grande escala, a demanda por bens duráveis, de base industrial e tecnológica: geladeiras, carros, máquinas de lavar roupas etc.

## Modelos de Estado de Bem-Estar Social

A despeito da semelhança entre as condições econômicas dos diversos países em que floresceu o Estado de Bem-Estar Social, os modelos adotados por cada um deles diferem significativamente. Os tipos de benefícios e serviços oferecidos, as formas de sua provisão,

bem como de seu financiamento, variam bastante de um contexto nacional para outro, o que tem levado os analistas do campo a procurarem entender estas diferenças e os fatores que as determinam.

O cientista social [Esping-Andersen](#) estudou os arranjos de proteção social de um conjunto de 18 países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

### Saiba mais

#### [Esping-Andersen](#)



Nascido na Dinamarca, Gosta Esping-Andersen é formado em sociologia e economia pela Universidade de Copenhague e PhD pela Universidade de Wisconsin-Madison. Atualmente

leciona sociologia na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona, na Espanha. Ficou conhecido por seu livro *Les Trois Mondes de l'État Providence*, que se tornou um clássico no âmbito dos estudos sobre os *welfares* e as políticas sociais. Fonte: Esping-Andersen (2010).

Através desta pesquisa, Esping-Andersen concluiu que os modelos se distinguem, ou se assemelham, em três aspectos básicos. São eles:

- ▶ grau de participação do Estado nas despesas com a proteção social;
- ▶ grau de abrangência da cobertura aos cidadãos; e
- ▶ grau de proteção que o sistema oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente de ele possuir ou não um emprego. A esta última variável, ele chamou de “grau de descomodificação da força de trabalho”.

O estudo de Esping-Andersen apresenta um “índice de descomodificação” calculado a partir de diversos indicadores. Quanto maior o valor deste índice, maior é, segundo esta tese, a capacidade de um sistema de seguridade social de emancipar os indivíduos de sua dependência do mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1990)

*Você deve estar se perguntando: o que é descomodificação?*

Podemos entender descomodificação como um neologismo derivado da palavra inglesa *commodity*, que significa, no âmbito do comércio, uma mercadoria barata. Segundo este autor, o capitalismo industrial teria transformado o trabalho assalariado em *commodity*, na medida em que a sobrevivência do trabalhador dependeria inteiramente dos ganhos obtidos por ele, com sua força de trabalho. Ou seja, do seu salário.

A descomodificação se dá quando o indivíduo tem acesso aos bens e serviços de que necessita para sua sobrevivência, através do Estado, enquanto um “direito social” (tal como entendido por Marshall). Desta forma, ele não necessita “comprá-los” com seu salário, o que lhe garante maior poder de barganha em suas negociações relativas a emprego e renda. A garantia de direitos sociais mínimos aos trabalhadores permitiria a estes, segundo essa visão, valorizar sua força de trabalho. Daí a ideia de descomodificação.

Diante do exposto, cabe elencarmos as cinco variáveis existentes para identificação do índice de descomodificação. São elas:

- ▶ pensão mínima, enquanto percentual dos ganhos de um trabalhador normal, para uma pessoa;
- ▶ taxa bruta de reposição de uma pensão-padrão, para uma pessoa;
- ▶ número de anos de contribuição requerido para fazer jus ao benefício; e
- ▶ alíquota do valor da pensão que é financiada pelos indivíduos (alíquota de contribuição individual).

Os valores destas variáveis são somados e pesados pelo percentual de pessoas acima da idade mínima de direito a aposentadoria, que estejam efetivamente recebendo pensões. Para os benefícios relativos à saúde e ao seguro-desemprego, os procedimentos foram idênticos, com as seguintes exceções: foi incluída apenas a taxa de reposição para benefícios-padrão; a alíquota de contribuição individual foi omitida; e incluiu-se o prazo de carência requerido para recebimento dos benefícios, bem como o número de semanas de sua vigência.

De acordo com Esping-Andersen, os sistemas de proteção social também variam conforme a quantidade de pessoas cobertas e os critérios utilizados para incluí-las ou excluí-las de tal cobertura. Neste sentido, os Estados de Bem-Estar Social podem ser:

- ▶ universalistas – quando atendem a todos indiferentemente;
- ▶ corporativos – aqueles restritos a corporações profissionais; ou
- ▶ residuais, isto é, focalizados em alguns beneficiários – geralmente os mais necessitados (os mais pobres, os mais velhos, as crianças ou os portadores de deficiência, por exemplo). Destes, o sistema exige que comprovem sua necessidade através de “testes de meios”.



Esping-Andersen calcula, então, uma **taxa média de universalidade** para cada um dos países, a qual expressa o grau que cada sistema de proteção cobre seus cidadãos.

Por fim, **o grau de participação do Estado** nas despesas com a seguridade social seria, no entendimento de Esping-Andersen, um terceiro aspecto a explicar a variação dos regimes de proteção social. Este índice expressaria a relação entre financiamento público e privado de um sistema e, afinal, o grau de efetivo do “esforço de proteção” de uma determinada nação.

A partir da análise destas variáveis nos diversos países selecionados, Esping-Andersen conclui que haveria três modelos de Estado de Bem-Estar Social, os quais ele chama de “regimes”:

- ▶ O *regime social-democrata* apresentaria grande capacidade de descomodificar a força de trabalho, contribuindo fortemente para a desproletarização do trabalhador. Os países identificados com este regime – Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia – também apresentariam os maiores índices de universalidade. Finalmente, é nestes países que ocorre a maior participação do Estado no gasto com a seguridade social.
- ▶ Os *regimes conservadores* são aqueles que apresentam taxas médias de descomodificação da força de trabalho. Quanto à universalidade na provisão de serviços sociais, embora a maioria dos cidadãos esteja coberta, esta cobertura se dá pela via corporativa. Ou seja, a partir de sua inserção no mercado de trabalho, segundo sua categoria ocupacional. Isto significa que, para obter proteção, o indivíduo precisa estar empregado; e seus benefícios e direitos dependem de sua profissão e/ou emprego, e do sindicato ao qual está vinculado. Trata-se de um modelo bem semelhante àquele introduzido por Bismarck na Alemanha, no final do século XIX, como vimos anteriormente. E não surpreende que este seja

o modelo que vige até hoje naquele país, bem como em diversos outros da Europa Continental, tais como França, Bélgica, Áustria, Países Baixos, Itália e Suíça. O maior problema deste arranjo é que ele gera significativas diferenças entre os direitos sociais dos indivíduos, em função de sua categoria profissional, bem como entre os **incluídos** e os **excluídos** do mercado de trabalho. Nestes países, a participação percentual do Estado no gasto com benefícios sociais também é alta, mas, neste caso, isto se deve principalmente ao expressivo gasto realizado com o pagamento de benefícios a funcionários públicos, dos quais o Estado é o patrão. Pode-se observar, também, grande participação do financiamento privado a benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões complementares, que são instituídos pelas próprias categorias profissionais.

- ▶ O *regime liberal* se caracteriza por: baixos índices de descomodificação da força de trabalho; reduzida universalidade dos benefícios – com o predomínio do uso de teste de meios (teste de pobreza) para o acesso dos cidadãos a eles; e pela baixa participação do Estado nos gastos, em comparação à alta participação dos esquemas privados no financiamento destes. Os países incluídos neste regime são Estados Unidos, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e, a partir das reformas dos anos 1980, o Reino Unido.

Para uma melhor compreensão do que abordamos até aqui, observe o Quadro 1 que traz, segundo Esping-Andersen, os modelos de Estado de Proteção Social.

VARIÁVEIS	MODELOS		
	SOCIALDEMOCRATA	CONSERVADOR	LIBERAL
Grau de descomodificação	alto	médio	baixo
Grau de universalidade	alto	médio	baixo
Grau de participação do Estado	alto	alto	baixo
Países	Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca.	(pelo grande gasto com funcionários públicos)	Estados Unidos, Canadá, Inglaterra (pós-1980).
		Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda etc.	

Quadro 1: Modelos de Estado de Proteção Social  
Fonte: Adaptado de Esping-Andersen (1990)

Ao explicar as diferenças entre estes tipos, Esping-Andersen afirma que elas se devem, em grande medida, às distintas trajetórias históricas destes países, especialmente no que diz respeito à evolução do seu mercado de trabalho, bem como das suas relações trabalhistas e sindicais. Aponta também para a grande importância da existência, ou não, de partidos políticos ligados aos sindicatos, na determinação dos modelos.

A Suécia, um expoente do regime socialdemocrata, teria o seu padrão de proteção social explicado pela força do partido socialdemocrata naquele país, em sua íntima relação com os poderosos sindicatos de trabalhadores lá localizados. Já o regime de proteção “minimalista” dos Estados Unidos seria determinado pela fragilidade do movimento sindical americano e sua pouca ligação com os partidos políticos.

No entanto, os países da Europa Continental teriam sido indelevelmente marcados pela tradição histórica das [guildas e corporações de ofício](#) (mais



### Saiba mais

#### Guildas, corporação

#### artesanal, ou corporações de ofício

Eram associações de artesãos de um mesmo ramo, isto é, pessoas que desenvolviam a mesma atividade profissional, e que procuravam, através de sua associação, garantir os interesses de classe. Ocorreram na Europa, durante a Idade Média e mesmo após. Apesar de a maioria das guildas se limitarem às fronteiras da cidade ou comuna, algumas se formaram sobre espaço geográfico amplo, por vezes uma nação inteira. O segredo industrial era parte importante da instituição das guildas. A passagem para o grau de mestre normalmente acontecia com a revelação destes segredos. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

uma vez, lembre-se das aulas de História do ensino médio!), as quais, desde a Idade Média, organizavam a proteção social aos seus membros. Estes países, mesmo tendo sido posteriormente governados por partidos políticos de esquerda, não lograram reverter os arranjos corporativistas já consagrados por aquela tradição. (ESPING-ANDERSEN, 1990)

O modelo de Esping-Andersen, reproduzido esquematicamente no Quadro 1, atribui forte poder explicativo a **fatores políticos** na determinação das diferenças entre os tipos de Estado de Bem-Estar Social, identificando a influência de três variáveis específicas:

- ▶ o padrão de formação da classe trabalhadora;
- ▶ o processo de construção de coalizões políticas, durante o florescimento da sociedade industrial; e
- ▶ a herança recebida por cada sociedade, relativa à hierarquia de seus grupos de status e à distribuição de privilégios entre estes.

Esping-Andersen (1990) busca oferecer uma alternativa às teorias do Estado de Bem-estar Social que o explicam apenas como resultado do poder de mobilização da classe trabalhadora, realçando a importância da mediação deste poder, seja pelas instituições políticas (parlamentos, partidos e competição eleitoral), seja pelas instituições sociais (formais e informais), como os sindicatos e os grupos de *status*, que refletem a estratificação social nos diversos países.

## Os Estados de Bem-Estar Social na Nova Ordem Mundial

Ao final dos anos 1970, passados menos de 50 anos de sua fase áurea, o Estado de Bem-Estar Social foi colocado sob forte questionamento. Para tanto, contribuíram fatores como o envelhecimento da população, nos diversos países (menor número de nascimentos com maior longevidade) – o que aumentou muito os gastos com aposentadorias e pensões –, e a redução dos postos de trabalho,

motivada pelas inovações tecnológicas – o que levou à drástica queda da arrecadação tributária sobre o trabalho assalariado. Cada vez mais, portanto, passaram a recair sobre o tesouro dos Estados os encargos com os programas sociais.

No final dos anos 70, a economia mundial entra em crise, em consequência dos choques do petróleo e da redução das taxas de crescimento. Estes teriam sido os determinantes para que o capital transbordasse para além das fronteiras dos Estados nacionais, dando início ao estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial e à chamada globalização.

O fenômeno da globalização, para Gorz (1999), teria sido motivado pelo divórcio entre os interesses do Estado e os interesses do Capital. A crise do crescimento revelou que o Estado não era mais capaz de contribuir para a expansão do Capital, conforme ocorreu no pós-guerra, através das políticas keynesianas.

A introdução de inovações tecnológicas, por sua vez – a automação, a microeletrônica e os novos materiais, entre outras –, transformaram o processo produtivo, as comunicações e os transportes, ampliando em escala geométrica o fluxo do comércio internacional e dos capitais.

Ocorreu, ainda, o surgimento de instituições supranacionais voltadas para a redução das barreiras entre as trocas internacionais de bens e serviços, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que levou o mercado financeiro a se *descolar* das economias reais, ocasionando a “desterritorialização” do capital financeiro e sua predominância sobre o capital produtivo.



---

Tudo isso gerou uma significativa perda de soberania dos Estados nacionais, no que toca à sua capacidade para implementar políticas econômicas e sociais.

---

Para enfrentar a volatilidade do capital, a saída apontada a partir do campo conservador (neoliberal) foi o corte de gastos

Até então era reconhecido como um poderoso mecanismo de redistribuição da renda social.



do Estado. O Estado de Bem-Estar Social passou a ser visto como oneroso, inflacionário e inimigo do crescimento econômico. Caberia, assim, suprimi-lo ou reduzi-lo ao mínimo, transferindo-se a prestação de serviços sociais – de saúde, educação, habitação, previdência social – para os agentes privados, com financiamento dos próprios usuários.

Nas palavras de Standing (1999), a *era da regulação pelo Estado* (ou, da regulação *estatutária*) foi então substituída pela *era da regulação pelo mercado*. Isto significou, entre outras coisas, a passagem de uma sociedade estável para a classe trabalhadora – sustentada pelo pleno emprego, pelo consumo de massa e pelos direitos do trabalho – para outra, marcada pela flexibilidade e a insegurança.

Desta forma, a resposta dos governos nos últimos anos do século XX e início deste, inclusive os de tendência social-democrata, tem sido a revisão do Estado de Bem Estar. O modelo de Seguridade Social proposto por Beveridge chega, portanto, ao século XXI sob fortes ataques – ainda que ele tenha sido, indiscutivelmente o maior responsável pelas excelentes condições sociais existentes nos países de capitalismo central, durante a segunda metade do século XX. Por outro lado, é fato também que tal modelo jamais chegou a atingir a mesma eficácia – os mesmos graus de cobertura e generosidade – nos países do capitalismo periférico, como os da América Latina, onde foi razoavelmente difundido.


*A seguir, veremos como evoluíram as políticas sociais no Brasil. Podemos adiantar que as novas tendências da seguridade social apontam no sentido de cada vez maior complementaridade entre o Estado e o Mercado na provisão de benefícios sociais.*

# AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS

O drama social observado no Brasil contemporâneo reflete, em grande medida, a história das políticas sociais no País, especialmente o fato de que, nos primeiros 40 anos de sua industrialização e modernização, apenas algumas poucas categorias de trabalhadores podiam contar com direitos básicos de proteção social (assistência médica e previdência social). A maneira como esses **direitos** foram inicialmente atribuídos também determinou sobremaneira o nível das desigualdades entre os brasileiros, assim como a exclusão de vastos de seus contingentes da condição de cidadania.

A partir da década de 1960 – e a despeito das marchas e contramarchas verificadas na normalidade democrática do País –, a proteção social garantida pelo Estado foi sendo progressivamente ampliada, o que se refletiu também no maior comprometimento do orçamento público com serviços e benefícios sociais. Mas ela só avançou de forma mais consistente durante a reconstrução democrática dos anos 1980, tornando possível a inscrição, na Carta Constitucional de 1988, de um projeto de Estado de Bem-Estar Social universalista.

Podemos afirmar que o Brasil conta hoje com um arcabouço constitucional que tem permitido importantes avanços no combate à pobreza e às desigualdades. Porém ainda há muito o que caminhar para que nos tornemos um país mais justo.



A partir da inserção formal dos indivíduos no mercado de trabalho.

*Na próxima seção trataremos do percurso histórico cumprido até aqui e das conquistas e perdas eventualmente existentes, preparando você para analisar e discutir as tarefas que ainda se impõem ao poder público, no sentido de realizar a justiça social em nosso país.*

## **Evolução da Proteção Social Brasileira no Século XX: da década de 1920 à Constituição Federal de 1988**

Conforme já mencionado no início desta unidade, as políticas governamentais de proteção social tiveram início no Brasil, de forma consistente, junto ao processo de industrialização e urbanização do País. A literatura especializada é amplamente convergente ao apontar o ano de 1923 como o marco inicial deste processo.

Naquele ano, foi estabelecida a primeira política pública de previdência social para trabalhadores, através do Decreto n. 4.682, conhecido como **Lei Eloy Chaves**.

O decreto determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia do País, de um fundo de aposentadorias e pensões, as **Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs**. A proposição foi baseada na legislação argentina e contou com o *lobby* dos ingleses, proprietários da São Paulo Railway Company.

Três anos depois (1926), o sistema das CAPs foi estendido aos trabalhadores de docas e navios e, posteriormente, a outros setores produtivos. As CAPs eram organizadas por empresas, e o Estado não participava nem do seu financiamento nem da sua administração, tendo apenas um papel de controle, a distância: o Ministério do Trabalho era chamado a mediar os conflitos que porventura se apresentassem, entre as diversas partes envolvidas nas CAPs.

De acordo com Oliveira e Teixeira (1985), esta seria a **primeira fase** da Política Social no Brasil, que se prolongaria até a Revolução

Este nome faz referência ao deputado federal paulista que a propôs.





de 1930, quando direitos sociais foram então atribuídos a um maior número de trabalhadores.

Segundo estes autores, esta fase (1923/1930) seria marcada por três características, que a distinguiriam da política social pós-1930:

- ▶ Relativa amplitude no plano de atribuições das instituições. “Amplitude” porque a Lei Eloy Chaves previa tanto **benefícios pecuniários** – tais como pensões por morte, aposentadorias, pensão de 50% dos vencimentos aos que fossem chamados ao serviço militar (enquanto durasse tal serviço) –, como **serviços assistenciais** – socorro médico e medicamentos. Enquadravam-se como beneficiários todos os membros da família do trabalhador que habitassem “sob o mesmo teto e sob a mesma economia”. Além disso, a partir de 1926, foram estabelecidos também o auxílio-funeral e o pecúlio por morte.
- ▶ Prodigalidade nas despesas. O modelo seria “pródigo” porque, além do grande número de benefícios e serviços oferecidos, havia facilidades para a sua obtenção, e o gasto, por segurado, era bem maior do que nas décadas seguintes (1930/1940). De acordo com Oliveira e Teixeira, o valor das aposentadorias, em fins da década de 1930, correspondia a 1/3 do valor pago em fins da década de 1920.
- ▶ Natureza basicamente civil privada daquelas instituições, terceira característica marcante. As CAPs eram geridas por comissões integradas por três representantes da empresa, entre os quais o presidente da Comissão e dois representantes dos empregados, eleitos diretamente. Quanto ao seu custeio, também não havia participação do Estado. Os empregados pagavam 3% de seus vencimentos, as empresas contribuía com 1% de sua renda bruta, e os usuários dos serviços (estradas de ferro e portos) pagavam uma sobretaxa de 1,5% sobre as tarifas, que era destinada às CAPs.

Assim, se entendermos que a não participação direta do Estado, seja na administração ou no financiamento das Caixas, caracteriza-as como entidades privadas, podemos dizer que estas se constituíram nas iniciativas mais antigas de previdência privada no Brasil. Contudo, se levarmos em conta que essas entidades foram instituídas por leis, emanadas do Estado, elas devem ser enquadradas como as primeiras experiências de previdência pública do País – como, aliás, tem sido a praxe entre os diversos autores.

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, desencadeou grandes transformações no País. Ela marcou o início da Era Vargas, que durou até 1945, e da qual o País emergiu bastante diferente do que quando entrara. Naqueles 15 anos, o Brasil se industrializou fortemente, o que provocou mudanças substanciais na estrutura ocupacional da população e na sua alocação entre setores econômicos (agricultura, indústria e serviços). A quantidade de pessoas empregadas na indústria cresceu muito, o que provocou o crescimento das cidades e dos problemas sociais típicos da escassez urbana: falta de saneamento básico, de habitação e de assistência à saúde, como mostra a Figura 3.

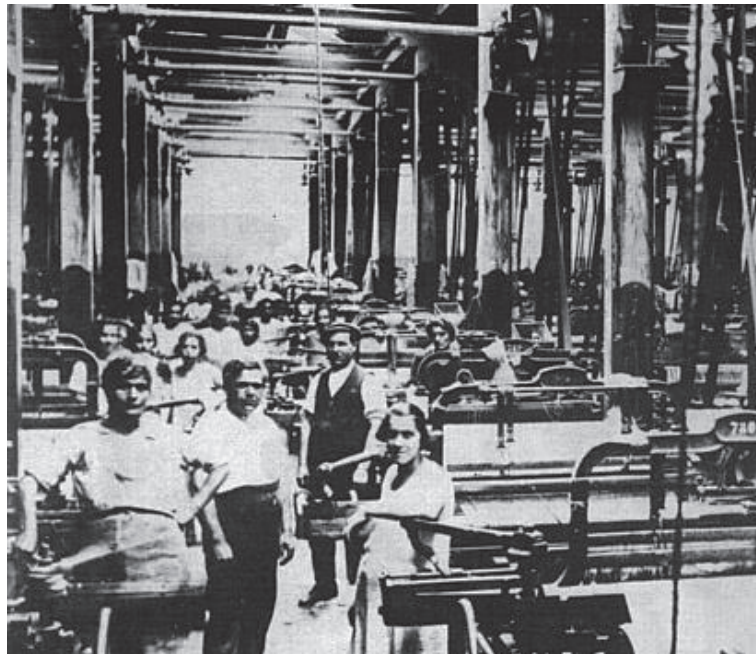


Figura 3: Operários em tecelagem paulistana; início do século XX  
Fonte: A White... (2010)

Segundo Oliveira e Teixeira (1985), este período corresponderia à segunda fase da seguridade social pública em nosso país. A partir de 1933, Vargas criou diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que eram instituições vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, destinadas a prover a estes a assistência médica e outros benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões.

Assim como os sindicatos, os IAPs eram tutelados pelo Ministério do Trabalho, e seus dirigentes escolhidos por ele. O primeiro destes institutos foi o IAPM (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos), fundado em 1933. Em 1934, foi a vez dos bancários, para os quais foi destinado o IAPB. Em 1938, foram criados o IAPIs, dos industriários; o IAPETEC, dos empregados de carga; e o IPASE, dos Servidores do Estado.

Contudo, cada Instituto possuía organização e administração próprias e oferecia benefícios e serviços diferenciados a sua clientela. Por causa do seu atrelamento aos sindicatos, só estavam cobertos os trabalhadores que eram sindicalizados. E como só algumas categorias profissionais eram sindicalizadas – já que a Lei de sindicalização, de 1931, estabelecia que a criação de um sindicato dependeria de autorização do Estado –, um grande contingente de trabalhadores, tais como autônomos, domésticos e rurais, permanecia à margem do sistema.

---

O sistema de proteção social brasileiro desenvolveu-se de forma fragmentada.

---

Além disso, a composição da cesta de benefícios de cada IAP estava associada ao poder de pressão de cada categoria e de seu sindicato, junto ao Ministério do Trabalho. É preciso lembrar que este período corresponde ao momento da construção do Trabalhismo e do partido que veio a representá-lo. Isto foi feito através da cooptação das lideranças sindicais, que ofereciam seu apoio ao Partido Trabalhista Brasileiro (e, por conseguinte, a Vargas) em troca de privilégios – como benefícios sociais específicos para suas categorias profissionais.

O governo, por sua vez, estimulava a competição entre as categorias, através da concessão de benefícios diferenciados, entre os IAPs. Isto resultou num sistema de proteção social muito heterogêneo e estratificado, que acabou impactando negativamente a estrutura social, reforçando a desigualdade em seu interior. (WERNECK VIANNA, 1998)

Sem dúvida, a criação dos IAPs aumentou muito o número de segurados em relação aos que eram protegidos pelas CAPs. Este número saltou de 140.000 em 1930, para cerca de 2.800.000 em 1945 (Oliveira e Teixeira, 1986), representando uma importante expansão da cidadania social no País. Apesar disso, os gastos por segurado decresceram muito, em contraste com o período anterior, seja em razão da expansão da cobertura, seja em função de um esforço deliberado do Governo de conter as despesas previdenciárias.

O período seguinte, demarcado pelos anos de 1945 a 1964, é conhecido na História do Brasil como o do *interregno democrático*. Ou seja, um estreito pedaço de tempo caracterizado pelo funcionamento “quase regular” das instituições democráticas. Diz-se “quase”, pois, embora funcionassem o parlamento e diversos partidos políticos, o Partido Comunista Brasileiro, o PCB, por exemplo, só esteve na legalidade por dois anos (entre 1945 e 1947). Os sindicatos, embora tivessem alcançado o direito de se articular com partidos, ainda seriam alvo de uma política bastante repressiva durante o Governo Dutra. (SANTOS, 1979)

Esta época ficou conhecida também como “populista”, uma vez que os governos pareciam preocupados exclusivamente em responder às demandas mais estridentes dos grupos organizados da sociedade, mesmo que isto implicasse um aumento de gastos sem previsão das devidas fontes de recursos.

---

O populismo, neste sentido, é também a característica que marca a Política Social deste período, pelo menos até 1960, na medida em que a expansão dos benefícios sociais permanecia sendo feita através de barganhas políticas particularizadas entre sindicatos e o Estado.

---

Desta forma, podemos afirmar que o gasto social aumentou consideravelmente com relação ao período anterior (1930 a 1945). E, só em 1960, este quadro começou a se alterar, quando da aprovação pelo Congresso da *Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)*, que, após tramitar por 14 anos, estabeleceu a homogeneização dos planos de contribuição e de benefícios entre os diversos institutos. Com isso, pôs fim, também, ao processo de utilização da previdência como objeto de barganha entre lideranças sindicais e governo.

Em 1966 os diversos Institutos são unificados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), já sob uma ordem política autoritária, inaugurada com o Golpe Militar de 1964. Aparentemente, o regime fechado teria sido condição necessária para tal unificação, que fora tentada diversas vezes, mesmo durante a ditadura Vargas. Fazendo uso dos dispositivos autoritários, o governo conseguiu calar as lideranças sindicais, que até então resistiam à unificação dos Institutos.

Segundo Santos (1979), as oligarquias sindicais foram os setores que mais resistiram à unificação do sistema previdenciário, à medida que a autonomia e independência dos IAPs e seu atrelamento aos sindicatos conferiam grande poder político aos seus líderes.

No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a representação dos trabalhadores e dos empregadores no conselho gestor foi extremamente reduzida, e a hegemonia, no novo Conselho da Previdência, passou a ser exercida pelos representantes do governo militar. Por outro lado, a unificação da previdência social tinha justificativas técnicas, tais como racionalidade e eficácia administrativa e necessidade de saneamento financeiro.

## **A Política Social Após a Redemocratização: da Constituição Cidadã de 1988 ao Governo Lula**

Os anos 1980 foram marcados por forte recessão econômica, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, por causa da crise da dívida externa dos países da região. Inflação, estagnação econômica

e desemprego, que caracterizaram a economia deste período, viriam a reduzir as receitas oriundas de tributos e contribuições, comprometendo os investimentos públicos e, conseqüentemente, o gasto social no País.

Diante deste cenário, a Previdência Social – principal política pública no setor –, foi afetada por um crescente *déficit* contábil, não só pela redução de sua receita, ocorrida pela queda no ritmo de incorporação de novos contribuintes, mas também pelo aumento das suas despesas, decorrente do amadurecimento do sistema.

É nesta década também que o Brasil foi tomado por uma grande expansão dos movimentos sociais de oposição ao regime militar. A redemocratização permitiu novamente a mobilização dos diversos interesses societais, e de sua vocalização nas arenas decisórias.

A movimentação pela derrubada do regime de exceção – que teve seu ponto alto na campanha pelas “Diretas Já”, em 1984 – trouxe em sua esteira um conjunto de demandas da sociedade organizada relativas a uma nova configuração do sistema público de proteção social, baseado na universalização, democratização e descentralização das políticas sociais. As demandas por reconstrução da democracia e da cidadania trouxeram para o centro do debate também a questão das desigualdades sociais e a da pobreza, que assolavam um grande contingente da população. Recuperando as ideias de Marshall, os movimentos sociais apontavam a necessidade da efetivação de um conjunto de direitos sociais universais, para toda a população, ao lado dos direitos políticos. Veja a Figura 4.



Figura 4: Diretas Já  
Fonte: Que dia... (2008)

A questão da descentralização das políticas sociais também era uma reivindicação importante naquele momento e se identificava, segundo Almeida (1995), com a própria luta contra o autoritarismo, na medida em que sua histórica ineficiência, assim como a corrupção que as assolava, era percebida como consequência da extrema centralização decisória e falta de transparência do governo federal, que ocorrera durante a gestão dos militares.

A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, reflete amplamente estas demandas. Tornou-se conhecida como “a Constituição Cidadã” exatamente por trazer em seu texto um extenso capítulo sobre a Ordem Social, que veio a garantir amplos direitos sociais a toda população. Ao menos, na letra da lei, como veremos adiante. Seu Artigo 194 especifica:

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Inspirada nos mesmos princípios do **Plano Beveridge**, o texto constitucional prevê, para os serviços sociais:

- ▶ universalidade da cobertura e do atendimento;
- ▶ uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais;
- ▶ irredutibilidade do valor dos benefícios; e
- ▶ democratização da gestão do sistema, com a incorporação de trabalhadores, empregadores e demais representantes da sociedade civil nos Conselhos da Previdência e de Saúde.

À semelhança dos regimes de Estado de Bem-Estar Social democratas (segundo a tipologia de Esping-Andersen, que você viu anteriormente), a Constituição brasileira adotaria como categoria central o conceito de **Seguridade Social**, para expressar o novo pacto que se pretendia construir. Um pacto que se fundaria na solidariedade da sociedade para com o indivíduo em situação de risco social. Este



Vimos este assunto no início desta Unidade, em caso de dúvida, faça uma releitura cuidadosa do tema e se for preciso entre em contato com seu tutor.

formato era bastante distinto do de “Seguro Social”, que marcara o sistema de proteção social brasileiro desde a Era Vargas.

Segundo Vianna (2003, p. 2),

[...] a opção pela expressão **Seguridade Social**, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: **seguridade** indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como também à insuficiência de renda, por exemplo.

De acordo com estes princípios, a Constituição introduziu algumas modificações importantes na proteção social aos brasileiros. Em primeiro lugar, **equalizou os benefícios** previdenciários dos trabalhadores rurais aos dos urbanos, garantindo àqueles que sobrevivem da agricultura familiar (que possuem baixíssima capacidade contributiva) a condição de “segurado especial”, isto é, beneficiário isento de contribuição.

Além da inclusão previdenciária do trabalhador rural pobre, a Constituição determinou também a concessão de um benefício não contributivo a trabalhadores (urbanos ou rurais) com mais de 65 anos ou portadores de deficiência, cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário-mínimo por pessoa (e em caso de nenhuma pessoa da família receber seguro-desemprego ou qualquer outro benefício da previdência social).

Este benefício, que depois foi regulamentado e batizado com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC), é o substituto

O benefício recebido é de 1 salário-mínimo e resultou, a partir de 1991, num importante incremento da renda das populações rurais pobres, especialmente dos segmentos mais idosos, e na região Nordeste.



de outro, a “Renda mensal Vitalícia”, de propósitos semelhantes, que foi instituída no País em 1974 e extinta em 1991, com a importante diferença de reduzir em cinco anos (de 70 para 65) a idade para que o candidato se habilite a ele.

Tanto este benefício quanto a **aposentadoria rural** têm tido significativa importância no combate à pobreza desde que foram regulamentados, ainda que o universo de seus beneficiários potenciais não tenha sido plenamente atingido.

Para implementar o conceito de Seguridade Social como uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao modelo econômico e à perversa distribuição de renda do País, a **Constituição previu** também a criação do “Orçamento da Seguridade Social” e a unificação dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, no Ministério da Seguridade Social, o que favoreceria a integração dos recursos e a sinergia das ações de todas estas pastas.

Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, Estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias.

Contudo, a regulamentação dos dispositivos constitucionais que lhe dariam consistência legal foi sistematicamente obstruída nos anos seguintes. Para isso pesaram, de um lado, restrições econômicas e orçamentárias. A inflação no período chegava a 1.500% ao ano. De outro lado, também teve início uma reação organizada pelos grupos conservadores, que voltavam então ao combate, após terem sido vencidos nas votações do Capítulo da Ordem Social, durante a Constituinte.

---

O Orçamento da Seguridade jamais ganhou institucionalidade.

---

Nesta “reação conservadora” se inclui a própria eleição de Fernando Collor de Mello, ocorrida em 1989, que postergou o quanto


Trataremos deste assunto com mais detalhes na Unidade 2.

Com esta decisão, buscou-se garantir a preservação dos recursos para estes setores, contra as pressões das demais áreas de política pública.

pôde a regulamentação dos artigos da Ordem Social, dando grande contribuição para a descaracterização do projeto da Seguridade Social.

Collor também transformou o então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculando-o, como no passado varguista, ao Ministério do Trabalho. Com este ato, logrou reverter o modelo proposto na Constituição – fundado no princípio da necessidade –, retomando a velha ideia de proteção social como “mérito”, expressa num seguro social, de caráter contratual e individual.

É preciso ter em consideração que, àquela altura, os organismos financeiros internacionais recomendavam que os países endividados – especialmente da América latina – realizassem um “ajuste estrutural”, tendo em vista sua estabilização monetária e fiscal. Para isso, propunham, entre outras coisas, a redução do gasto social pelo Estado, mediante a privatização dos serviços e esquemas de proteção social, e o direcionamento das políticas sociais ao atendimento apenas dos mais pobres, na escala de rendas.



Fundo Monetário  
Internacional, Banco  
Mundial e Banco  
Interamericano de  
Desenvolvimento.

---

Os anos que se seguiram foram caracterizados pelo subfinanciamento da área social.

---

De acordo com Médici (1995 *apud* ABRAHÃO; CARDOSO Jr., 2005), o gasto social em 1992 foi de apenas US\$ 43 bilhões, quando este já havia atingido a marca de US\$ 50 bilhões, antes da promulgação da Constituição. A área da Saúde foi especialmente atingida, sofrendo uma redução de mais de 30% nos seus gastos, entre 1990 e 1992.

O Governo Itamar Franco, que substituiu o de Collor após seu *impeachment*, em fins de 1992, retomou o processo de regulamentação infraconstitucional da Seguridade Social dando início à sua subsequente aplicação, sempre de maneira estranha à que havia sido prevista no texto da Carta Magna. Quando isto, por fim, ocorreu, as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social permaneceram em Ministérios independentes, e as diversas receitas do Orçamento da Seguridade foram divididas e centralizadas no Tesouro.

Não obstante, foi possível implementar a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, que foi talvez a medida de maior impacto neste período, tanto ao nível social – na medida em que ampliou em quase um terço do número de benefícios concedidos, em dois anos –, quanto em termos financeiros, uma vez que levou a um aumento expressivo da despesa previdenciária. Vale notar que os trabalhadores rurais não haviam contribuído da mesma forma que os urbanos para a previdência social.

A proposta dos constituintes era que o Tesouro Nacional subsidiasse este gasto com recursos provenientes das diversas fontes previstas na composição do Orçamento da Seguridade. Uma vez que este foi descaracterizado, o pagamento dos benefícios passou a contar apenas com a receita das contribuições de empresários e trabalhadores, o que era, necessariamente, insuficiente. Daí a geração de um *déficit* nas contas do INSS, o qual deu ensejo, logo em seguida, à defesa, pelo campo conservador, de uma reforma da previdência social. Esta passou a ser vista, então, como um “doente terminal”; e seu equacionamento só seria viável através da privatização, tal como ocorrera no Chile, em 1981.

*Você já ouviu falar sobre a reforma previdenciária ocorrida no Chile no ano de 1981?*

Então, esta foi a primeira e mais radical reforma previdenciária do continente latino-americano, tendo privatizado o sistema e alterado seu regime financeiro, de repartição simples para capitalização individual, à semelhança do sistema brasileiro de previdência complementar privada. O novo sistema oferece apenas os benefícios de pensão por velhice, pensão por invalidez e pensões a dependentes e tem apresentado taxas de cobertura inferiores às do anterior, além de altos custos de administração. Isto vem reduzindo sobremaneira o valor das pensões.

Contudo, foi com a Constituição de 1988, que previa, no seu “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Art. 3º), uma revisão de seu próprio texto, num prazo de 5 anos, em 1993, que foram colocadas em debate diversas propostas de reforma previdenciária “a la chilena”,



### Saiba mais

#### Absolutismo

Referem-se à privatização de um sistema previdenciário público para outro de natureza privada, que tem de passar por uma transição, na qual aqueles trabalhadores que já contribuíram para o sistema público, ao se aposentarem, devem receber seus benefícios das mãos do Estado. Mas, como após a privatização o Estado não mais arrecada contribuições (que passam a ser feitas diretamente às instituições previdenciárias privadas), ele tem de pagar os benefícios com recursos próprios, sem possuir receitas específicas para isso. Os “custos de transição” consistem, portanto, da despesa com que o Estado tem de arcar para pagar as aposentadorias e pensões, sem cobertura de receita. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

ou seja, privatização e individualização do sistema de previdência social.

Tal proposta, entretanto, não prosperou, tendo encontrado fortes resistências, tanto no parlamento, quanto no interior da própria burocracia previdenciária. Um dos argumentos contra ela foi o que alegava os altos “[custos de transição](#)” desta reforma. Estes custos foram estimados em cerca de 2,5 vezes o PIB do País, o que tornaria a privatização contraproducente.

O *déficit* nas contas da previdência, por outro lado, levaram o Ministério da área a suspender os repasses que fazia ao Ministério da Saúde, desde o início dos anos 1980. Isto fez com que esta área sofresse uma enorme

crise de financiamento em 1993, que só foi parcialmente sanada com a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira), cuja receita seria em princípio exclusivamente destinada à área. Com o tempo, contudo, o governo federal também transferiu parte desta receita para outras áreas, deixando a Saúde em condições bastante precárias.

---

O desempenho do gasto social nos governos de FHC foi um pouco melhor do que o das duas gestões que lhe antecederam, especialmente no primeiro mandato (1995-1998). A estabilização da moeda, a partir do Plano Real, permitiu certo nível de crescimento da economia e do consumo, aumentando as receitas de impostos e contribuições.

---

Apesar disso, os investimentos sociais permaneceram submetidos às políticas de ajuste macroeconômico e foram, em grande medida, redirecionados para programas sociais **focalizados**. Por **focalização**

entendemos a eleição de um segmento específico da população como alvo de uma política ou programa social – como os mais pobres, os portadores de deficiências, os idosos, ou qualquer outro grupo delimitado segundo critérios.

Contrastando com as políticas focalizadas, temos as políticas universais, que se aplicam a toda a população, sem restrições de qualquer natureza. O Sistema Único de Saúde, por exemplo, é universal, já que todos os brasileiros (ou estrangeiros no País) têm direito ao acesso a ele.

A orientação para conferir prioridade a políticas focalizadas, assim como a de ampliar a participação do setor privado na provisão dos serviços sociais, em forma de empresas ou ONGs, decorria das recomendações do “Consenso de Washington”, que então se espalhavam por toda a América Latina. Esta orientação, por sua vez, viria a distanciar ainda mais a política social praticada do modelo universalista previsto na Constituição, alimentando, com intensidade ainda maior, um debate entre grupos de acadêmicos e operadores políticos em torno da dicotomia “universalismo x focalização” das políticas sociais.

Assim, temos de um lado os **focalistas**, para quem os programas sociais universalizados – isto é, bens e serviços sociais essenciais ofertados a **toda a população** de uma certa localidade, pelo Estado – são caros, ineficientes e geradores de incentivos perversos para a economia. A aposta é de que um desempregado que tenha direito a receber um seguro-desemprego por muito tempo não vai se preocupar em procurar emprego, aumentando a taxa de desemprego global e comprometendo a eficiência alocativa do mercado de trabalho. (CAMARGO, 2003)

Em outra direção, postam-se os **universalistas**, que temem que a utilização de programas focalizados, em substituição à garantia de direitos sociais universais, congele as desigualdades e perpetuem a pobreza, jamais realizando a **inclusão**. Seja porque o fim destes direitos desprotege aqueles que só escapam da condição de pobres pelo acesso que têm a bens e serviços sociais públicos (os “quase pobres”, como já vimos anteriormente); seja porque a qualidade destes bens e serviços tende a decair muito, na medida em que seu público-alvo tem menor visibilidade e, portanto, menor capacidade

efetiva de vocalizar seus interesses. A focalização consagraria ainda a separação entre serviços sociais “para os que podem e os que não podem pagar”, aprofundando as desigualdades e o *apartheid* social.

O fato é que a política social brasileira se tornou, de 1988 para cá, um composto de medidas e ações universalistas – como a Saúde e a Educação Fundamental –, com outras de caráter meritocrático – os programas contributivos da previdência social –, bem como com programas focalizados em alguns segmentos da população (como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada), sem que haja necessariamente uma efetiva complementaridade entre estes dispositivos.

Veremos mais sobre este tema na Unidade 2.

*Agora retorne ao período presidencial de Fernando Henrique Cardoso e pesquise sobre o gasto social federal do período.*

Observe que, apesar de a política social ser composta de medidas e ações universais, esta pode variar bastante de um dado período para outro. Foi o que aconteceu no mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro mandato (entre 1995 e 1998), ele apresentou um crescimento positivo de 22%, mas este mesmo gasto teve uma queda de 1% ao final do segundo mandato (2002). (CASTRO; CARDOSO JR., 2005)

Contribuíram para isso dois acordos firmados com o FMI – um em 1998 e outro 2002 – que estabeleciam metas rígidas de *superávit* fiscal; bem como a crise cambial que afetou o País, no início de 1999. Ambos implicaram uma desaceleração da economia e profundos cortes nos investimentos públicos, especialmente na área social. O valor do gasto social do governo FHC em 2002 foi o mesmo do realizado em 1998, R\$ 219 bilhões, segundo apuração de Castro e Cardoso Jr. (2005), uma vez que, nos anos anteriores (de 1999 a 2001), tal número se apresentou ainda inferior (R\$ 213 bilhões, em média).

Já no período presidencial de Lula, que principiou em 2003, a situação não mudou muito. Em seu início, o governo não só manteve os rigores do ajuste fiscal, como os aprofundou, na medida em que fixou metas de *superávit* primário superiores às que teriam sido acordadas com o FMI. O próprio ano de 2003 foi muito **negativo** para a economia

O real se desvalorizou muito em relação ao dólar, e a atividade econômica sofreu recessão, só vindo a se recuperar no final do ano.

brasileira, em consequência dos temores do mercado financeiro quanto à eleição de Lula.

Contudo, a partir de 2004, o crescimento foi retomado, mantendo trajetória ascendente até o final de 2008, quando se abateu sobre a economia global a crise originada da bolha imobiliária americana. Neste período, a arrecadação do Tesouro – tanto a tributária, quanto a previdenciária – cresceu expressivamente, permitindo maior folga nas contas públicas.

---

O governo Lula preferiu manter a mesma orientação de seu antecessor, de focalização dos gastos sociais. O carro-chefe de sua política no setor tem sido o **Programa Bolsa Família**, voltado aos segmentos mais pobres.

---

No restante da área social, de acordo com vários analistas, os gastos públicos totais encolheram. Considerando Pochman (2005), em 2004, o orçamento social do governo federal teria sido reduzido, em termos reais (isto é, considerando, na sua evolução, as perdas ocasionadas pela inflação e pelo aumento da população), a apenas 91,7% do seu valor real em 2001. Lavinias (2007) aponta, sobretudo, a redução dos investimentos “em algumas funções imprescindíveis para a redução da desigualdade, como habitação e saneamento”.

Vale notar, contudo, que os cortes foram seletivos, não atingindo as rubricas da previdência e da assistência social, que são garantidas constitucionalmente. A renda distribuída através destes dois programas tem sido fundamental para a redução das desigualdades e expansão do consumo no País, nos últimos anos.

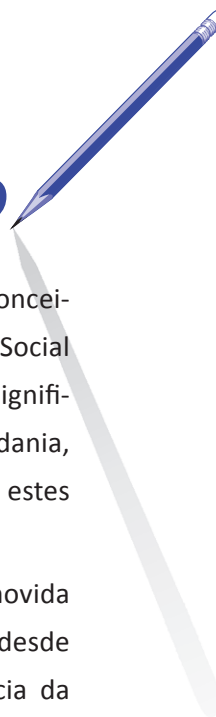
## Complementando

Esta Unidade não esgota os temas abordados, sob nenhuma hipótese. Assim, é desejável que você complemente seu estudo com a leitura de outras obras. Oferecemos abaixo um conjunto de títulos, entre os quais estão alguns clássicos da literatura neste campo.

- 📌 *A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil* – de Lea G. Souki. Porto Alegre: Civitas, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/ojs/index.php/civitas/article/view/21>>. Acesso em: 2 jun. 2014
- 📌 *Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises* – de José Luís Fiori. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- 📌 *Transformações do Estado Capitalista: refletindo e refratando transformações na questão social* – de Andrea Valente Heidrich. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1019/799>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- 📌 *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais* – de Ricardo Paes e Barros; Renata Mendonça; Renata P. N. Duarte. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1992/1/td\\_0454.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1992/1/td_0454.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- 📌 *Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil* – artigo de Maria Lúcia Werneck Viana publicado no livro *Proteção Social: dilemas e desafios*. Lendo este texto você vai entender melhor a importância das transferências de renda do Estado às populações mais vulneráveis, para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.
- 📌 *A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?* – de Sonia Draibe, publicado no livro *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, organizado por Eli Diniz e Sérgio Azevedo e editado pela UnB/ENAP. Neste artigo você vai conhecer mais sobre o assunto – Chile 1981.

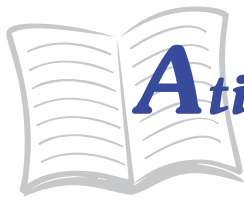


# Resumindo



Nesta Unidade, nos dedicamos a explorar alguns conceitos essenciais ao debate contemporâneo sobre a Questão Social e seu enfrentamento pelo Estado. Assim, analisamos os significados dos termos Pobreza, Desigualdade, Exclusão e Cidadania, tal como são utilizados na literatura; e as relações que estes termos guardam entre si.

Tratamos ainda da história da Proteção Social promovida pelo Estado, assim como a das políticas sociais no Brasil, desde os seus primórdios, buscando deixar clara a importância da política e do Estado como instâncias necessárias à superação da dívida social que o País tem com grande parte de seus cidadãos.



## Atividades de aprendizagem

Na próxima unidade trataremos de um conjunto de políticas sociais em sua especificidade, analisando as características de seu desenho, bem como avaliando seu desempenho recente.

1. Com base em tudo o que você leu até agora, comente (no máximo em duas páginas) a afirmação: *A existência de grandes contingentes abaixo da linha de pobreza no Brasil não será resolvida apenas com o crescimento econômico do país.*
2. Reúna um grupo de amigos ou familiares numa tarde de lazer e proponha um debate a partir das seguintes perguntas:
  - a) O que é justiça?
  - b) O que é um direito?
  - c) É justo alguém receber aposentadoria do INSS sem jamais ter feito qualquer contribuição?

Considere que estas respostas variam conforme os princípios éticos e políticos com que as pessoas se identificam. Assim, procure anotar as diversas respostas surgidas.

3. Comente, em duas páginas, a relação entre Justiça e Cidadania, tendo em vista o conceito de cidadania de Marshall apresentado nesta Unidade.
4. Com base no que vimos nesta Unidade, argumente, em cerca de duas páginas, sobre as seguintes afirmações:
  - a) *Keynesianismo e Estado de Bem-Estar Social são duas faces da mesma moeda.*

*b) Cada modelo de Estado de Bem-Estar Social, tal como elaborado por Esping-Andersen, responde a diferentes princípios de justiça e promove a inclusão social de maneira distinta.*

5. Elabore um texto, em uma página, sobre as vantagens e desvantagens dos diversos modelos de Estado de Bem-Estar Social frente às condições macroeconômicas impostas pela “Nova Ordem Mundial” (globalização, “financeirização” etc.).
6. Com base no que você estudou até agora, discorra sobre as relações entre o modelo de proteção social instaurado no Brasil na Era Vargas e as desigualdades sociais que encontramos hoje no País.
7. Tendo em vista o esquema classificatório de Esping-Andersen, procure identificar as características da Política Social brasileira antes e depois da Constituição de 1988. Utilize como ferramenta o quadro a seguir.
8. Discuta, em três a quatro páginas, a relação entre pobreza, desigualdade e gasto público.



# UNIDADE 2

## POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO BRASILEIRO



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer as principais políticas sociais em curso no país;
  - ▶ Ter acesso a diversas fontes de informação, bases de dados e literatura especializada sobre as políticas sociais aqui tratadas, bem como as que não tratamos diretamente;
  - ▶ Interpretar a lógica das políticas sociais implementadas; e
  - ▶ Contribuir para sua crítica.
-

# INTRODUÇÃO

Conforme indicamos na apresentação desta disciplina, os problemas sociais selecionados para este estudo não esgotam o conjunto de componentes do drama social brasileiro contemporâneo. Sua escolha justifica-se pela centralidade que os temas escolhidos têm adquirido nas políticas públicas brasileiras, nos últimos anos. Ademais, são questões que frequentemente têm se traduzido em ações, cujo sucesso depende de fortes articulações entre os diversos níveis de governo no País.

As políticas de Saúde e Educação – é até desnecessário dizer – são de absoluta importância neste curso, não só pelo papel estratégico que têm na construção do futuro do País – um futuro mais justo e mais igual para os brasileiros –, mas também pelo fato de que, desde a Constituição de 1988, sua execução ter sido descentralizada para os Estados e Municípios, com transferência de responsabilidades e recursos a estas esferas de governo.

A política de Assistência Social, incluindo aí a questão da Segurança Alimentar, tem merecido explícita prioridade governamental, desde, pelo menos, a chegada ao poder do Presidente Lula. A criação (ou remodelagem) de programas de combate à fome e de transferência de renda são evidências desta prioridade, do mesmo modo que trazem à luz a enorme complexidade e os inúmeros dilemas envolvidos na sua implementação.

A temática do Trabalho e da Geração de Renda, já de longo tempo consagrada ao âmbito das preocupações sociais do Estado brasileiro, ganhou contornos especiais a partir do final do século XX, quando o padrão de acumulação capitalista sofreu profundas modificações. A partir delas, alteraram-se significativamente os modos e as regras de acesso, pelos indivíduos, ao trabalho e aos direitos sociais

tradicionalmente vinculados a ele. Não fossem estas razões suficientes para sua inclusão nesta agenda de trabalho, vale a pena lembrar ainda que boa parte das políticas públicas referidas ao mundo do trabalho impõe uma ativa cooperação de todas as instâncias governamentais.

Com esta agenda – que, vale repetir, não esgota o conjunto de desafios contemporâneos que o Estado tem a enfrentar – acreditamos que você, estudante, poderá alcançar um razoável entendimento das principais políticas sociais em curso no País. Além de obter condições de acesso a diversas fontes de informação, bases de dados e literatura especializada, para seguir adiante em seus estudos e práticas relativos ao tema.



# EDUCAÇÃO

A despeito dos significativos avanços alcançados nos anos recentes pela Educação brasileira, esta área de política ainda apresenta grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. Mesmo que tenhamos atingido praticamente a universalidade da cobertura da população em idade escolar do nível fundamental (estudantes de 7 a 14 anos), a qualidade do ensino e da gestão escolar e das desigualdades nas condições de acesso e permanência das crianças e jovens na escola e nas universidades ainda são problemas graves.

*Você conhece os dados estatísticos a respeito da educação no Brasil?*

O analfabetismo atinge ainda cerca de 10% dos brasileiros com 15 anos ou mais (IBGE, 2006); as matrículas no nível médio são insuficientes; o acesso ao ensino superior é restrito; e a repetência no País é alarmante. Apenas 47% dos jovens entre 15 e 17 anos cursavam o ensino médio no ano de 2006, enquanto 15,5% destes estavam fora da escola, sem ter completado esta fase educacional (IPEA, 2008).

Para o ensino superior, dados de 2003 indicam que havia, no Brasil, apenas 213 estudantes universitários para cada grupo de 10 milhões de habitantes, taxa muito inferior à da Argentina (531/10 milhões), da Bolívia (347/10 milhões) ou do México (225/10 milhões) (IPEA, 2008). Ademais, segundo Soares (2007), a comparação internacional indica que só em Angola – país africano vitimado por guerra civil há mais de 20 anos –, o fenômeno da repetência é tão expressivo quanto no Brasil.

Não há político ou autoridade pública que não defenda a prioridade da Educação como política pública.



Contudo, não há **dissenso** quanto ao fato de que a melhoria dos indicadores educacionais seja condição essencial à promoção do desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais no Brasil. É também evidente que o País tem feito importantes esforços neste campo, nos últimos 20 anos, tendo logrado alguns bons resultados, já mencionados.

*Contudo, é preciso que continuemos trabalhando – e muito!*

Neste sentido, esta seção procura oferecer algumas informações e reflexões que contribuam para que o servidor e o gestor público, especialmente dos governos subnacionais, possam avaliar criticamente a política nacional de educação e colaborar na implementação e no aperfeiçoamento das soluções propostas.

## Configuração Institucional do Sistema Educacional Brasileiro

O sistema educacional brasileiro está estruturado conforme especificado no Quadro 2:

<i>Educação infantil</i>	Destinada a crianças de 0 a 6 anos de idade. Compreende creche e pré-escola.
<i>Ensino fundamental</i>	Abrange a faixa etária de 7 a 14 anos e com duração de 8 anos. É obrigação do Estado garantir a universalidade da educação neste nível de ensino.
<i>Ensino médio e médio profissionalizante</i>	Duração variável entre 3 e 4 anos.
<i>Ensino superior</i>	Compreende a graduação e a pós-graduação. Os cursos da graduação têm duração de 4 a 6 anos. Na pós-graduação, a duração varia de 2 a 4 anos, para os cursos de mestrado, e entre 4 a 6 anos, para o doutorado.
Além desses níveis, o sistema educacional atende aos alunos portadores de necessidades específicas, preferencialmente, na rede regular de ensino. Esse atendimento ocorre desde a educação infantil até os níveis mais elevados de ensino. Atende, também, ao jovem e ao adulto que não tenham seguido ou concluído a escolarização regular, na idade própria, através dos cursos e exames supletivos.	

Quadro 2: Sistema educacional brasileiro  
Fonte: IBGE (2008)

A inscrição da Educação como “direito de todos” já constava da Constituição de 1934, elaborada nos primórdios da Era Vargas. Datam daquele período, também, os primeiros esforços para a implantação de um sistema educacional de âmbito nacional. Mas foi apenas na Constituição de 1988 que ela tornou-se um “dever do Estado”, devendo ser provida de forma universal, ao menos no nível básico. Da mesma forma, é nesta Carta que foram definidas as responsabilidades e competências dos diversos níveis de governo para sua oferta, bem como as fontes de recursos para o seu financiamento.

A configuração do sistema educacional brasileiro, tal como o conhecemos hoje, foi dada ainda pela **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** (Lei n. 9.394 de 20/12/1996 – **LDB**), aprovada pelo Congresso Nacional em 1996. Esta Lei introduziu diversas exigências aos entes federados, tais como as relativas a um **gasto mínimo por aluno**, que cada um deve realizar, em sua jurisdição. Além disso, estabeleceu o aumento do número de dias letivos em todos os estabelecimentos do País (para 200 dias letivos, perfazendo um total de 800 horas-aula anuais); a progressiva ampliação da carga horária diária da educação básica para tempo integral; e medidas destinadas à maior qualificação e valorização dos profissionais do ensino.

De acordo com a CF-88 e com a LDB, as competências governamentais na área da Educação se distribuem conforme o Quadro 3, apresentado a seguir. A oferta privada ou filantrópica de serviços educacionais também é garantida por estes instrumentos legais, desde que normatizada e supervisionada pelos Conselhos de Educação, em nível federal, estadual e municipal.

ESFERA	ATRIBUIÇÕES
União	Organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições federais, bem como apoiar técnica e financeiramente (de forma supletiva e redistributiva) as instituições estaduais, municipais e do Distrito Federal.
Estados	Atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio.
Municípios	Atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Quadro 3: Política educacional – atribuições segundo esferas de governo

Fonte: Adaptado de IPEA (2007)

Dada a estrutura federativa do Estado brasileiro, o princípio que rege o sistema público de ensino é o da colaboração e da solidariedade entre as esferas de governo. Cada uma delas possui sua própria estrutura regulatória (os Conselhos já referidos) e executiva (Secretarias Estaduais e Municipais de Educação).

O Ministério, por sua vez, organiza-se de forma bastante ampla, dispondo de órgãos internos que atuam, de acordo com suas competências, nos diversos níveis e nas diversas modalidades de ensino.

Assim, fazem parte do organograma do MEC a seguintes Secretarias:

- ▶ **Secretaria de Educação Básica (SEB):** é responsável pela educação infantil e pelos ensinos fundamental e médio.
- ▶ **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC):** comanda a política de educação profissional e tecnológica, em todo o território nacional.
- ▶ **Secretaria de Educação Superior (SESU):** encarregada da Política Nacional de Educação Superior, incluindo a manutenção, supervisão e o desenvolvimento das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior, bem como a supervisão das instituições privadas neste nível.
- ▶ **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD):** criada em 2004, ocupa-se da alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do campo, educação ambiental, educação escolar indígena e diversidade étnico-racial, com o objetivo de promover a redução das desigualdades e oportunidades de grupos sociais considerados minoritários na sociedade brasileira.
- ▶ **Secretaria de Educação Especial (SEESP):** tem a atribuição de implementar no País a Política Nacional de Educação Especial, voltada para alunos portadores de deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades (superdotação).

- ▶ **Secretaria de Educação a Distância (SEED):** dedica-se a estimular e fomentar a incorporação das tecnologias de informação e comunicação aos métodos didático-pedagógicos e a disseminar as técnicas de educação a distância.

O Ministério conta ainda com diversos órgãos vinculados, cujas tarefas variam desde a oferta direta de educação (básica, especial e superior), até a realização de pesquisas e avaliações sobre o sistema de ensino, em todo o País, como é o caso do **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**, cujo trabalho tem sido fundamental nos esforços de melhoria da qualidade da educação no País. Observe a Figura 5.

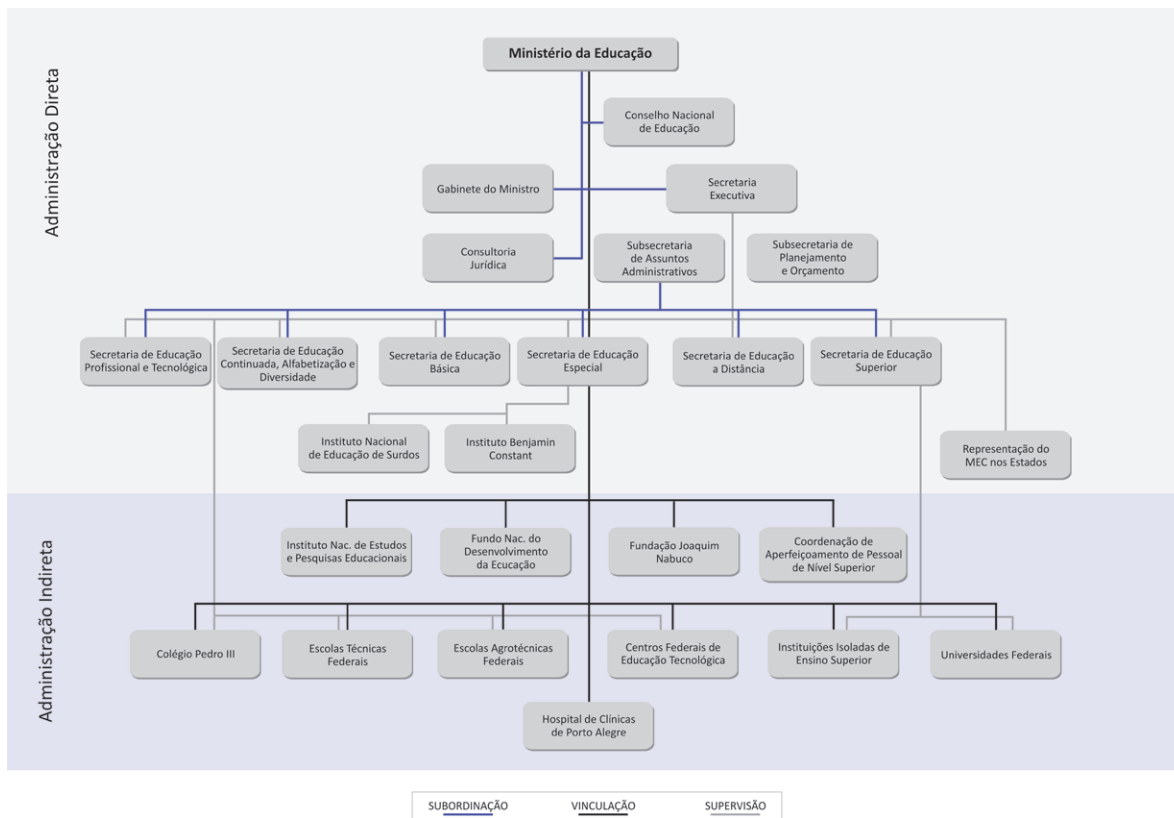


Figura 5: Organograma do Ministério da Educação  
 Fonte: Brasil (2008a)

O INEP realiza regularmente as seguintes avaliações:

- ▶ **Censo Escolar:** levantamento de informações estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente.
- ▶ **Censo Superior:** coleta, anualmente, uma série de dados do ensino superior no País, incluindo cursos de graduação, presenciais e a distância.
- ▶ **Avaliação dos Cursos de Graduação:** é um procedimento utilizado pelo MEC para o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação representando uma medida necessária para a emissão de diplomas.
- ▶ **Avaliação Institucional:** compreende a análise dos dados e das informações prestados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) no Formulário Eletrônico, e a verificação, *in loco*, da realidade institucional, dos seus cursos de graduação e de pós-graduação, da pesquisa e da extensão.
- ▶ **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes):** criado pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sinaes é o novo instrumento de avaliação superior do MEC/Inep. Ele é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.
- ▶ **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem):** exame de saída facultativo aos que já concluíram e aos concluintes do ensino médio, aplicado pela primeira vez em 1997.
- ▶ **Exame Nacional Para Certificação de Competências (Encceja):** é uma proposta do Ministério da Educação de construir uma referência de avaliação nacional para jovens e adultos que não puderam concluir os estudos na idade própria.
- ▶ **Sistema Nacional de Avaliação da Educação**

**Básica (Saeb):** pesquisa por amostragem, do ensino fundamental e médio, realizada a cada dois anos.

Além dos levantamentos estatísticos e das avaliações, o INEP promove encontros para discutir os temas educacionais e disponibiliza também outras fontes de consulta sobre educação.

Conheça mais acessando o site do INEP: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2014..


## Recursos e Financiamentos

A Constituição de 1988 estabeleceu que a União, os Estados e os municípios deveriam vincular parte das receitas de seu orçamento ao custeio da educação, em todos os níveis de ensino. Esta medida, a rigor, já constava da Constituição de 1934, mas foi suspensa durante o regime militar, voltando a vigorar em 1983, por força de uma Emenda Constitucional promulgada pelo Congresso (EC 24/1983). Em 1996, outra Emenda, desta vez aplicada à Constituição de 88 (EC/96), determinou que as vinculações se dessem segundo as alíquotas de 25% para a União e 18% para Estados e municípios.

Atualmente, o financiamento à educação no País provém de diversas fontes, sendo sua composição múltipla e complexa. A cada nível governamental correspondem fontes distintas, oriundas dos próprios orçamentos públicos, bem como de transferências federais e estaduais. O Quadro 4, a seguir, apresenta de forma sintética estas fontes.

DENOMINAÇÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Recursos orçamentários (18%); Contribuições Sociais (salário-educação, Contribuição sobre o Lucro Líquido, Contribuição para a Seguridade Social; receitas de loterias); Fundo de Combate à Pobreza; Outros.	Recursos orçamentários (25%); Transferências do Gov. Federal (Fundef, FNDE, entre outras); Contribuições sociais (salário-educação estadual); Outros.	Recursos orçamentários (25%); Transferências estaduais e federais (Fundef e FNDE); Outros.

Quadro 4: Fontes de custeio da educação no Brasil  
Fonte: Adaptado de IPEA (2007)



O Previsto no artigo 212, § 5º, da CF-88, a partir da Emenda Constitucional n. 14 de 1996. Foi regulamentado pelas leis n. 9.424/96 e 9.766/98, pelo Decreto n. 6.003/2006 e pela Lei n. 11.457/2007.

O MEC centraliza boa parte das receitas e dos recursos destinados à política educacional, redistribuindo-os através de transferências. O grande “caixa” da Educação é o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, onde estas receitas são reunidas. Organizado como uma autarquia ligada ao Ministério da Educação, aplica recursos nos Estados, no Distrito Federal, nos municípios e em organizações não governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica, além de financiar diversos programas, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o programa Brasil Alfabetizado, entre outros.

Os recursos para tais programas são oriundos de parte das receitas vinculadas constitucionalmente nos orçamentos públicos, além de diversas outras fontes. Dentre estas podemos destacar o **Salário-Educação**, uma contribuição social prevista na Constituição Federal de 1988 paga pelas empresas e entidades públicas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações dos trabalhadores com carteira assinada. Do total de recursos do Salário-Educação, 10% são destinados ao FNDE. Os outros 90% são distribuídos entre os diversos entes governativos, em parcelas correspondentes a 1/3 para o governo federal e 2/3 para Estados e municípios.

Desde 2004, a cota estadual e municipal dessa contribuição é integralmente redistribuída entre o Estado e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional. Esta mudança na distribuição dos recursos, estabelecida pela Lei n. 10.832/2003, visava aumentar a participação dos municípios no consumo do “bolo”, pois antes a definição das parcelas dos municípios dependia de lei estadual.

## **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**

É proveniente também da Emenda Constitucional n. 14/96 (parágrafo 3º) a obrigatoriedade da União de fazer dotações de recursos



**complementares** a Estados e municípios, para educação básica. Para tanto, foi criado inicialmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e de Valorização do Magistério, que vigorou até 2006. Desde então, o Fundef foi substituído pelo [Fundeb](#).

Este dispositivo tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos recolhidos pela União, destinados à educação, complementando o que é aplicado pelos Estados e municípios, nas regiões em que o gasto por aluno é inferior a um valor mínimo, estipulado pelo MEC a cada ano. A dotação é feita de acordo com o número de alunos da **educação básica**, aferido pelo censo escolar do ano anterior. O MEC espera que sua aplicação seja fiscalizada por conselhos especificamente criados para esse fim, nas diversas esferas de governo, os quais são integrados por representantes dos governos e da sociedade civil.

### Saiba mais

### Fundeb/Fundef

Criado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF-88. **O Decreto n. 2.264, de 27 de junho DE 1997**, regulamenta a Lei n. 9.424 no âmbito federal, e dá outras providências. Para saber mais, consulte a Lei em <[http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/19424\\_96.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/19424_96.htm)> e <[http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2264\\_97.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2264_97.htm)>. Fonte: Brasil (1996).

## Desafios do Sistema Educacional Brasileiro

Os desafios colocados para a educação brasileira são diversos e têm sido objeto de muita reflexão, assim como de esforços, de diversos atores sociais – não apenas governos, mas entidades da sociedade civil.

Para enfrentá-los, o MEC lançou em 2007 o **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, colocando à disposição dos Estados, municípios e do Distrito Federal instrumentos de avaliação e implementação de políticas destinadas à melhoria da qualidade de ensino. Para participar do programa, os governos subnacionais elaboraram seus respectivos **Planos de Ações Articuladas (PAR)**, nos quais definem metas e ações passíveis de acompanhamento público e controle social.

Para uma apresentação completa do programa, acesse o *Livro do PDE* disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014

2014

O PDE estrutura-se em torno de quatro eixos de ação, os quais abrangem:

- ▶ Educação Básica;
- ▶ Educação Superior;
- ▶ Educação Profissional; e
- ▶ Alfabetização e Educação Continuada.

A cada um desses eixos, correspondem ações, expressas em programas novos ou redesenhados.

É importante destacarmos ainda que o Plano foi concebido a partir da identificação e priorização de algumas mazelas da Educação nacional. Sem pretender esgotar o elenco destes desafios, apontamos a seguir alguns que merecem destaque.

### Mais Qualidade na Educação Básica

A quase universalização do ensino fundamental no País, evidenciada pelo fato de que, já em 2003, 97% das crianças entre 7 e 14 anos encontravam-se matriculadas na escola, não cumpriu ainda o maior propósito do sistema educacional neste nível, que é o de garantir aos estudantes as habilidades de leitura e escrita, bem como a de efetuar as operações matemáticas básicas.

O sintoma mais alarmante deste fato é o chamado **analfabetismo funcional**, que se caracteriza pela incapacidade do indivíduo para interpretar o que lê. Este afeta boa parte das crianças oriundas principalmente das escolas públicas. Segundo dados do **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)** de 2003, 60% dos alunos do 5º ano destas escolas apresentavam desempenho “crítico” ou “muito crítico” em Língua Portuguesa (IPEA, 2007). Em 2002, o analfabetismo funcional atingia cerca de 26% dos brasileiros com 15 anos ou mais, segundo o IBGE.

A defasagem, a repetência e a evasão escolar também incidem fortemente sobre o sistema, comprometendo a continuidade da escolarização das crianças e jovens, no País. Dados de 2005 (INEP/MEC *apud* IPEA, 2007) indicavam que apenas 54% dos estudantes

Mais informações sobre a metodologia do SAEB você encontra em: <[http://www.inep.gov.br/download/imprensa/2005/censoescolar/relatorio\\_qualidade.doc](http://www.inep.gov.br/download/imprensa/2005/censoescolar/relatorio_qualidade.doc)> e <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/esaeb.htm>> Acesso em: 2 jun. 2014.

que ingressaram no ensino fundamental em 1997 concluiriam este ciclo em 2004 – ou seja, no período de 8 anos, previsto para este ciclo de ensino.

De acordo com o censo escolar de 2007, cerca de 30% dos alunos dos anos finais do ensino fundamental tinham idade superior a 14 anos, o que significa que estariam passando mais tempo neste nível do que o adequado. Isto é ainda mais grave no Nordeste, onde é de quase 40% a proporção de alunos com mais de 14 anos nesta situação. Essas distorções decorrem das altas taxas de repetência no ensino fundamental, tendo como uma de suas repercussões a evasão escolar.

Por outro lado, essa situação se reflete também no reduzido número de ingressantes no ensino médio, em idade apropriada (15 anos). Segundo a PNAD de 2006 (IBGE, 2006), havia no País 10.424.755 pessoas de 15 a 17 anos, das quais apenas 47,7% estavam frequentando o ensino médio. A boa notícia contida nestes dados é que este percentual praticamente dobrou em relação a 1996, quando apenas 24% desta população chegava ao ensino médio. Contudo, apenas 37% dos que ali ingressavam conseguiam concluir a etapa. (IPEA, 2005)

---

É importante destacarmos, com base nos dados do IPEA, que no caso brasileiro o cumprimento da etapa do ensino médio atinge uma população muito menor do que nos demais países latino-americanos, ainda que esteja aumentando, em termos de frequência líquida, ou seja: o número de matriculados, na faixa etária adequada, em relação ao total da população desta faixa etária.

---

A qualidade no Ensino Médio, principalmente nas escolas públicas, também é baixa, o que está evidenciado nas informações colhidas pelo Saeb (INEP/MEC, 2004 *apud* IPEA, 2007). Segundo esta fonte, houve redução do desempenho dos alunos tanto em Língua

Portuguesa, quanto em Matemática, entre os anos de 1995 e 2003. (IPEA, 2007)

Estes problemas estão na mira do PDE, e a partir da implementação das ações nele previstas o governo espera que tal quadro esteja modificado pelo menos até o ano de 2022. Para isso, desenvolveu um indicador de qualidade para medir o desempenho dos alunos e das escolas de educação básica de todo o País – o IDEB – que permite, além de acompanhar os avanços alcançados, detectar as escolas e regiões que mais precisam de apoio.



### Saiba mais

### IDEB

O IDEB é calculado por escola, e, a partir delas, são calculadas as médias regionais e nacional. Para conhecer mais sobre o IDEB, acesse o site <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=180&Itemid=286](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=286)>.

Fonte: Brasil (2008b).

O **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)** foi criado em 2007, e seu cálculo leva em conta dois números: o primeiro, expressa o desempenho apresentado pelos estudantes em avaliações específicas, promovidas pelo **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. O segundo é oriundo das taxas de aprovação de alunos em cada escola.

O índice varia de 0 a 10, e foi medido pela primeira vez em 2005, antes mesmo da sua institucionalização. Nesta primeira avaliação, a média obtida pelo conjunto de escolas brasileiras foi de 3,8. A meta do governo é que este índice chegue a 6,0 até o ano de 2022, valor estimado para o índice de qualidade dos países capitalistas desenvolvidos. Em 2007 já havíamos atingido a média de 4,2, considerada acima das expectativas. Neste sentido, há grande esperança do MEC que o País atinja a meta estabelecida antes do prazo previsto.

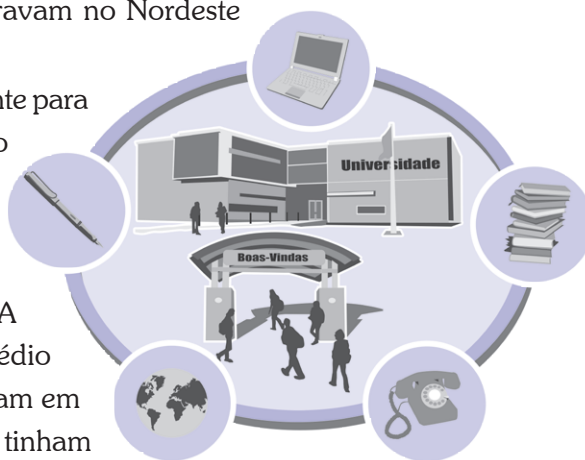
## Ampliação do Acesso à Educação Profissional e Superior

A pouca oferta tem sido o maior gargalo para a expansão de ensino profissional técnico no País, sobretudo se comparada à sua demanda potencial. Constituída pelo total de estudantes do Ensino Médio, mais aqueles que frequentam os programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), esta demanda era atendida em apenas 11%, no ano de 2006. (INEP/MEC *apud* IPEA, 2008)

Além de insuficiente, a distribuição de vagas neste nível também é bastante desigual no território brasileiro. Cerca de 26% delas estavam

no Sudeste, enquanto apenas 8% se encontravam no Nordeste do País, no mesmo ano de 2006.

O foco do PDE está voltado especialmente para este ponto e, segundo dados do Educacenso 2008, o ensino profissional e tecnológico cresceu, naquele ano, 14,7% em relação a 2007, tendo sido o segmento que mais expandiu seu número de matrículas, entre todos os níveis. A educação profissional associada ao ensino médio teve aumento de 19,6%, enquanto aumentaram em 10,5% as vagas preenchidas por aqueles que já tinham concluído o ensino médio.



Segundo o próprio MEC, esse crescimento se deu especialmente pelo aumento da oferta das redes estaduais, já que a rede federal de escolas técnicas encontra-se ainda, em grande parte, sendo ajustada às novas metas. O objetivo do Ministério é levar 214 novas escolas técnicas ao País até 2010, localizadas nas diversas regiões brasileiras.

---

O baixo acesso à educação Superior no Brasil, por sua vez, não se deve à pouca oferta de vagas em Instituições, de maneira geral; mas à oferta limitada de vagas em Instituições Públicas.

---


Cerca de 50% das vagas existentes no ensino superior privado do País não foram preenchidas em 2004. Entre as vagas ocupadas nestas instituições, apenas 7% o eram por estudantes oriundos de famílias com renda familiar *per capita* de um salário-mínimo. Nas instituições públicas, este percentual era de pouco mais de 15%.

Embora a taxa de frequência líquida (conforme definida acima) neste nível de ensino tenha aumentado significativamente entre 1996 e 2006 (em cerca de 117%), o número de estudantes de graduação no País não passava, no último ano do período, de 12% da população na faixa etária apropriada – jovens entre 18 e 24 anos. A expectativa

do Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso em 2001, era de que este percentual chegasse a 30%, em 2011.

Além de reduzida, a inserção de jovens neste nível de ensino é também bastante desigual, em função da renda familiar. Aqueles provenientes de famílias com até um salário-mínimo mensal representavam 4% da população universitária, em 2006; enquanto os ligados a famílias com mais de 5 salários-mínimos eram quase 60% desta população.

As dificuldades de acesso ao ensino superior no Brasil, portanto, estão fortemente associadas aos diferenciais de renda da população, o que o PDE tem procurado combater, tanto pelo aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento à educação em instituições privadas – através do PROUNI, por exemplo –, como pela expansão de vagas nas Instituições públicas e pelo incremento à modalidade de ensino a distância, da qual este Curso é um bom exemplo.



Para mais informações sobre o PROUNI, acesse <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

## SAÚDE



O acesso ao tratamento da saúde no Brasil se caracterizou, até os anos 1980, por se limitar aos trabalhadores vinculados ao sistema previdenciário, por meio de relações de trabalho formais e regulares (emprego de carteira assinada). Somente nos anos 80, com a redemocratização do País, a política de saúde sofreu mudanças que resultaram na universalização do acesso e na criação de um novo sistema: Sistema Único de Saúde (SUS). Não cabe aqui uma retrospectiva histórica abrangente sobre o tema. Mas, para uma melhor compreensão dos limites e sucessos do modelo brasileiro de gestão em saúde, é preciso analisá-lo, ainda que rapidamente, a partir de alguns movimentos anteriores.

### A Reforma Sanitária: um marco na política de saúde brasileira

Conforme vimos na seção Políticas de Proteção Social no Brasil, da Unidade 1, até o início dos anos 1980 a assistência médico-hospitalar no Brasil era provida pelos **Institutos Previdenciários**, instituições que, por delegação do Estado, ofereciam à classe trabalhadora do País a assistência médica, além aposentadorias e pensões, mediante contribuições de trabalhadores e empresários.

O Estado, através de seus Ministérios e Secretarias, atuava na chamada “saúde pública” – campanhas de vacinação, de erradicação de doenças –, assim como na assistência médica e hospitalar a indigentes, ou seja, todos aqueles excluídos da cobertura previdenciária.

---

Desta forma, como é amplamente referido na literatura, o sistema de saúde brasileiro desenvolveu-se de forma dual e fragmentada.

---

O crescimento da rede hospitalar privada no País, ao longo da história, está bastante associado a este fato, uma vez que o sistema previdenciário privilegiava a compra de serviços de fornecedores privados, em detrimento do investimento em estrutura própria de equipamentos e serviços. Além da contratação de leitos e serviços aos particulares, o Estado também fazia parcerias com a iniciativa privada por meio dos “convênios-empresa”, através das quais as empresas empregadoras contratavam serviços e estabelecimentos para a prestação direta de assistência médica a seus empregados, cabendo à instituição previdenciária pública a fiscalização dos padrões de atendimento e a participação no custeio das despesas. (DONNANGELO, 1975)

O Ministério da Saúde, por seu turno, caracterizou-se, por muitos anos, por ocupar uma posição periférica no conjunto das agências públicas. (MELO, 1993)

O modelo assistencial, até a década de 80, era direcionado à cura individual e ficou cada vez mais dependente da utilização de tecnologia e do recurso a especialistas, os quais foram progressivamente ocupando o espaço da clínica geral e favorecendo a grande expansão do mercado de trabalho médico e das escolas médicas ao longo da década de 1970.

A crise internacional do petróleo, nos anos 1970, agravou o quadro econômico e social do País, explicitando problemas e reforçando as lutas sociais e políticas por redemocratização. No âmbito da Saúde, uma série de medidas de caráter compensatório foi tomada, voltadas às camadas pobres da população, particularmente àqueles que viviam nas áreas rurais e nas periferias das cidades. (MENDES, 1994)

Neste sentido, foram reforçadas ações no âmbito da **atenção primária**, através das quais buscava-se conciliar a demanda por inclusão com a contenção dos gastos públicos. Eram, contudo, ações ainda restritas, mas a ênfase no atendimento primário viria a se tornar



central no modelo de saúde gestado a partir do movimento denominado de **Reforma Sanitária** brasileira, que se organiza no final da década de 70.

Não cabe, no espaço desta disciplina, procedermos um relato alentado sobre a *Reforma Sanitária*, até porque muitos estudiosos já o fizeram, com brilhantismo (ver especialmente o texto de Sarah Escorel, de 2005, *As origens da Reforma Sanitária*, publicado em “Saúde e Democracia”, Nísia Trindade Lima *et al.* (Org.), Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 59-81). Contudo, vale registrar que este foi um movimento vitorioso, no sentido de que logrou inscrever, na Constituição de 1988, o direito a saúde como dever do Estado, bem como garantir a montagem de um sistema assistencial público, integrado e universal.

Vale mencionar ainda que tudo isto foi feito “*na contramão da história*”. Ou seja, a Reforma Sanitária brasileira forçou a reconfiguração do sistema de saúde, segundo moldes universalistas, no exato momento em que a doutrina neoliberal, hegemônica nos países capitalistas centrais, apregoava a necessidade de rompimento com o padrão de proteção social público e universal; e ao mesmo tempo que aprofundava-se, no Brasil, uma séria crise fiscal e financeira.

Diversos fatores de natureza política e institucional levaram, nos anos recentes, à frustração de muitas expectativas geradas com a Reforma Sanitária. Embora ela tenha permitido a criação do SUS (Sistema Único de Saúde), um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo (SOUZA, 2002), o Sistema está longe dos ideais que o motivaram. Isto vem se refletindo na crescente adesão dos segmentos mais prósperos da sociedade a alternativas assistenciais



### Saiba mais

### Níveis de atenção em saúde

No SUS, o cuidado com a saúde está ordenado em níveis de atenção, que são a básica, a de média complexidade e a de alta complexidade.

**Atenção básica:** Constitui o primeiro nível de atenção à saúde e engloba ações de caráter individual ou coletivo. Sendo o primeiro contato dos usuários com o SUS, é realizada pelas especialidades básicas da Saúde, que são: clínica médica, pediatria, obstetrícia, ginecologia, inclusive as emergências referentes a essas áreas. Cabe também à atenção básica proceder aos encaminhamentos dos usuários para os atendimentos de média e alta complexidade.

**Atenção de Média Complexidade:** Ações e serviços que demandem disponibilidade de profissionais especializados e o uso de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico.

**Atenção de Alta Complexidade:** Procedimentos que envolvem alta tecnologia e alto custo. Consistem, entre outros, de: assistência ao paciente portador de doença renal crônica; assistência ao paciente oncológico; cirurgia cardiovascular; cirurgia vascular; procedimentos da cardiologia intervencionista; assistência em traumatologia-ortopedia; procedimentos de neurocirurgia. Fonte: Brasil (2007).

comercializadas no mercado – os Planos de Saúde – caracterizando um fenômeno que Faveret e Oliveira (1990) chamaram de “universalização excludente”. Ou seja, um processo de expansão da cobertura que, contraditoriamente, expulsa do seu consumo segmentos sociais mais bem situados na estrutura ocupacional e de rendas.

Não obstante, a Reforma Sanitária tinha como propósito: expandir a cobertura; propiciar a viabilidade fiscal e financeira do sistema; melhorar a eficiência, a qualidade e a satisfação dos usuários; criar novas funções do Estado na formulação e implementação de políticas públicas de saúde; privilegiar a atenção básica de saúde, assim como um sistema de referência e contrarreferência. Esse último tornaria possível através de registros confiáveis a obtenção de informações completas do paciente, e criaria um sistema que funcionasse de maneira integrada, permitindo o acesso a diferentes níveis de atendimento, desde o básico até o mais complexo.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, foi apresentada como o espaço privilegiado para discussão deste novo modelo, e suas bases legais são lançadas no texto Constitucional de 1988. Sua regulamentação foi concluída em 1990, pelas Leis n. 8.080 e 8.142, em um ambiente de retrocesso político das conquistas sociais obtidas na Constituição, conforme mencionado na Unidade 1.

A partir dela foi estabelecido o SUS, no qual é adotado um conceito ampliado de saúde, que inclui, além da dimensão biológica dos indivíduos, suas dimensões psicológica e social.



## O Sistema Único de Saúde

O novo Sistema Único de Saúde (SUS) prevê a universalidade e equidade no acesso, a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão. O princípio da universalidade significa que, à diferença do que ocorria anteriormente, qualquer brasileiro tem hoje o direito a serviços públicos de saúde, independentemente de sua profissão ou de sua contribuição, através do SUS. Já o da integralidade afirma que os serviços de saúde devem levar em conta as necessidades de cada indivíduo, tomado em suas múltiplas dimensões (biológica, psicológica e social).

O princípio da participação social, por sua vez, remete à intervenção direta da sociedade no planejamento, acompanhamento e na avaliação dos serviços de saúde. Esta ocorre através dos Conselhos e das **Conferências\*** de Saúde, que se organizam nos diversos níveis de governo: nacional, estadual e municipal. Os Conselhos contam com uma representação paritária de usuários, governo, profissionais de saúde e prestadores de serviço, cabendo-lhes o acompanhamento das ações em saúde, desde o seu planejamento até a sua fiscalização. Hoje, a atuação destes Conselhos é um dos itens avaliados pelo Ministério da Saúde para a transferência de recursos aos municípios.

O sistema integra as ações de todas as instâncias de governo (por isso ele é Único), prevendo a hierarquização e a regionalização dos serviços, de modo que o atendimento à população é responsabilidade compartilhada por municípios, Estados e pela União, devendo ser provido por instâncias distintas segundo uma hierarquia de graus de complexidade. Os municípios têm a função prioritária de oferecer atenção básica, enquanto os demais entes federados respondem pelos serviços mais complexos e especializados.

\***Conferências** – as Conferências, por sua vez, são eventos periódicos, com ampla participação popular, que definem prioridades e as formas de ação da política de saúde. Nelas são produzidos relatórios, em que são identificados os principais problemas, bem como os resultados alcançados pela política. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

## Estrutura Institucional e Financiamento do SUS

Até 1993, o INAMPS era a base física e financeira da nova política de saúde, o que ocasionou a manutenção da lógica de financiamento das ações daquela autarquia, nos três primeiros anos de vigência do SUS: os recursos eram aplicados nas regiões que mais recolhiam contribuições previdenciárias (Sudeste e Sul), favorecendo a perpetuação das desigualdades regionais. Pouco antes da extinção do INAMPS, em 1993, o Ministério da Previdência deixou de repassar recursos para o SUS, gerando uma profunda crise de financiamento do sistema, em 1993 e 1994.

---

Atualmente o SUS é de responsabilidade dos três níveis de governo, com vinculação constitucional de receitas. Contudo, 70% destas correspondem a recursos federais, que são, em sua maioria, repassados para fundos estaduais e municipais de Saúde, ou pagos diretamente aos prestadores de serviços.

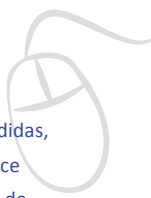
---

O Ministério reúne essas receitas no Fundo Nacional de Saúde e as repassa para Estados e municípios, segundo critérios que são permanentemente negociados entre os diversos níveis de governo. Alguns Estados também repassam recursos para municípios e há a tendência de que estes assumam cada vez mais a responsabilidade pelo relacionamento com prestadores privados de serviços.

O processo decisório, no âmbito do SUS, culmina com a instituição de Portarias Ministeriais, feitas em parceria com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). Tais instrumentos definem as competências de cada nível de governo, bem como os critérios para que Estados e municípios se habilitem à gestão do sistema em seu território.

Os primeiros documentos estruturantes do sistema foram as Normas Operacionais Básicas, editadas em 1991, 1992, 1996; e as Normas da Assistência à Saúde, de 2001 e 2002 (NOB 1991; NOB 1992; NOB 1996; NOAS 2001; NOAS 2002). Mas, desde 2007 encontra-se em vigor o **“Pacto pela Saúde”**, documento que substitui as NOBs e NOASs anteriores, consolidando um conjunto de reformas institucionais do SUS, negociadas entre as três esferas de gestão. Os recursos destinam-se, agora, às seguintes finalidades: Atenção Básica; Média e Alta Complexidade da Assistência; Vigilância em Saúde; Assistência Farmacêutica; Gestão. (MS, 2008)

O processo de gestão descentralizada que caracteriza o SUS requer muitas negociações, por causa da grande heterogeneidade de condições e de interesses das diferentes unidades da federação. Para realizá-las, o Sistema conta com as Comissões Intergestores, que são de dois tipos:



Entre outras medidas, o Pacto estabelece uma nova forma de transferência de recursos entre os entes federados.

- ▶ **Tripartite – CIT**, que funciona em nível nacional, com representantes das três esferas governamentais.
- ▶ **Bipartite – CIB**, organizadas nos Estados, com representantes dos governos estadual e municipais.

## O Programa de Saúde da Família

Entre as estratégias de maior relevância para a superação das dificuldades de acesso da população ao sistema de saúde, encontramos o Programa de Saúde da Família (PSF).

Criado no ano de 1994, o PSF tem como propósito fundamental fornecer atendimento integral à população, ao nível básico da assistência. Sua atuação ocorre através do acompanhamento de famílias residentes em determinado território por **equipes** multiprofissionais formadas por, no mínimo, um médico de família, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde. No entanto, os municípios têm liberdade para formar equipes que incluam outros profissionais, tais como fisioterapeutas, dentistas, assistentes sociais etc.

Alguns municípios optam por modelos próximos, mas não idênticos, ao definido pelo Ministério. É o caso do município de Niterói (RJ), que adotou o Programa Médico de Família, inspirado no modelo cubano.



### Saiba mais

### Equipes de Saúde

Cada equipe se responsabiliza pelo acompanhamento de cerca de 3 mil a 4 mil e 500 pessoas, ou de mil famílias de uma determinada área, e estas passam a ter corresponsabilidade no cuidado à saúde. A atuação das equipes ocorre principalmente nas unidades básicas de saúde, nas residências e na mobilização da comunidade, caracterizando-se como uma “porta” para o SUS. Fonte: Secretaria... (2008).

*Falamos em agentes comunitários, mas quem são estes indivíduos?*

São pessoas físicas, com espírito de liderança e de solidariedade, que conheçam muito bem a comunidade para que possam, além de

atender alguns cuidados primários de saúde, realizar a mediação entre as famílias atendidas e os profissionais de saúde. Imagine, por exemplo, que numa visita mensal corriqueira o agente comunitário identifique a presença de uma gestante. Então, o agente conversa com ela a respeito da importância do pré-natal, e faz o encaminhamento para o Centro de Saúde. Ao mesmo tempo, informa ao Centro de Saúde de sua referência que precisa se programar para mais esse atendimento.

A inclusão dos Agentes Comunitários de Saúde nas equipes do PSF decorre do entendimento de que alguns cuidados primários de saúde podem ser estimulados e acompanhados.

Assim, podemos afirmar que cabe à equipe não só atender aos pacientes, mas também contribuir para a redução de outros problemas que possam causar doenças ou comprometer sua prevenção. Tendo em vista o conceito de saúde adotado (ampliado), o trabalho do PSF demanda visitas domiciliares às famílias, além de reuniões periódicas para discussão dos problemas sociais existentes.

Entre os resultados positivos da ampliação do PSF – hoje uma estratégia consolidada nos diversos municípios brasileiros –, podemos destacar a redução da mortalidade infantil. Pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde em parceria com a Universidade de São Paulo e com a Universidade de Nova Iorque indica que a cada 10% de aumento de cobertura pelo PSF, cai em 4,6% o índice de mortalidade infantil no País.

Por outro lado, o programa apresenta uma fragilidade relativa à frequente precariedade que caracteriza os vínculos de trabalho dos profissionais de saúde às equipes do PSF. Constituídas por profissionais sem vínculos estáveis ou mesmo formais com o SUS, em alguns casos, as equipes têm, por vezes, altos índices de rotatividade de pessoal, o que compromete o vínculo pessoal entre profissionais e pacientes, aspecto este fundamental na concepção do Programa.

## Algumas Considerações Finais

As mudanças ocorridas no sistema de saúde brasileiro a partir da Constituição de 1988 tinham como propósito fazer valer um conceito

abrangente de saúde (que leva em conta, além dos aspectos biológicos do indivíduo, suas dimensões psicológica e social), além de garanti-la como direito universal de todos os cidadãos brasileiros.

Contudo, as dificuldades para o seu financiamento, encontradas desde sempre – e de forma ainda mais grave no momento de fundação do SUS –, ao lado da renovada força dos interesses privados vinculados ao chamado “complexo industrial da saúde” (Bravo, 1998), tem comprometido o avanço deste projeto.

O sistema de saúde brasileiro vem, crescentemente, sendo consolidado como um sistema **dual**, ou **híbrido**, em que o SUS atende às parcelas de menor renda da população, enquanto as mais bem aquinhoadas recorrem crescentemente aos planos e seguros privados. (BAHIA, 2005; HEIMANN *et al.*, 2005a)

### *Você deve estar se perguntando: e o restante da população?*

Segundo dados do Datasus, 49 milhões de brasileiros pagam, hoje, planos privados de saúde. Esse valor corresponde praticamente ao mesmo valor que o governo federal gasta no atendimento de 150 milhões de pessoas pelo SUS (MENDES, 2009). Estes fatos têm um **corolário\*** dramático: na medida em que sua clientela é constituída pelos setores com menor poder de vocalização de suas demandas – os pobres e excluídos –, a defesa do SUS se fragiliza enormemente.

Por outro lado, a questão do controle social e da participação popular no SUS sofre também de muitas moléstias. Ainda que todos os conselhos municipais e estaduais cumpram as exigências formais estabelecidas pelo Ministério da Saúde para sua instalação, muitos deles são capturados pelos padrões clientelistas e corporativos que caracterizam ainda – e infelizmente – as relações Estado-Sociedade, no Brasil.

O mesmo podemos dizer das formas de inscrição de participantes e da eleição de delegados para as Conferências de Saúde.

\*Corolário – verdade que decorre de outra, que é sua consequência necessária ou continuação natural. Fonte: Houaiss (2007).

## ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), a Assistência Social no Brasil era prestada em bases voluntaristas e eventuais, através da filantropia ou de programas governamentais focalizados sobre clientela, entre as consideradas mais necessitadas.

Mesmo após a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1977, a proteção aos desfavorecidos da sorte e excluídos do mercado de trabalho era marcada por ações pontuais e descontínuas, cujos gastos eram condicionados pela política macroeconômica, estando seus programas permanentemente sujeitos a cortes. Os benefícios assistenciais ofertados não se configuravam como **direitos dos cidadãos** que deles necessitavam, mas como benesses do governo de plantão, ou caridade de particulares.

Contudo, foi só a partir do novo marco constitucional que a Assistência Social tornou-se uma **política de Estado**. Sua implementação, agora, independe da orientação política do governo (ou partido político) que ocupa temporariamente o poder: ela é obrigatória. Ele incorpora a Assistência no sistema de Seguridade Social, o qual deve ser organizado pelo Estado e provido universalmente, isto é, a todos os brasileiros.

A pedra fundamental desta importante mudança é o Artigo 194 da CF 88, já mencionado diversas vezes neste curso.

---

Ainda faltam recursos públicos em quantidade suficiente para o governo atender à demanda existente na área, e saldar a imensa dívida social brasileira.

---



A política de Segurança Alimentar, por sua vez, tem recebido crescente importância no País nos últimos anos, com a criação do programa Fome Zero, em 2003, e vem sendo estruturada como política de Estado, ainda que careça de uma institucionalidade mais consistente para se tornar mais efetiva. O tema é antigo na agenda brasileira – tem estado presente, pelo menos, desde a década de 40 –, mas o seu enfrentamento ainda carece de maior suporte político entre as elites, o que fica claro pelas dificuldades encontradas na sua implementação.

## Programas de Assistência Social

Atualmente, a política de Assistência Social e parte da política de Segurança Alimentar estão sob a coordenação do **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**.

Entre a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, e o ano de 2004, quando o Ministério foi criado, a área transitou por diferentes pastas, tendo sofrido, juntamente com as áreas da Saúde e da Previdência Social, os efeitos deletérios da não criação do Ministério da Seguridade Social e da não regulamentação do orçamento da Seguridade.

Diante do exposto, podemos observar que são diversas as atribuições atuais do MDS, dentre as quais se destacam:

- ▶ **Programa Bolsa Família (PBF)**, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC);
- ▶ **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), onde se inclui o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC); e
- ▶ diversos programas afetos à **Segurança Alimentar e Nutricional**, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).

Para compreender melhor o arranjo institucional segundo o qual a política do MDS está organizada, observe a Figura 6.

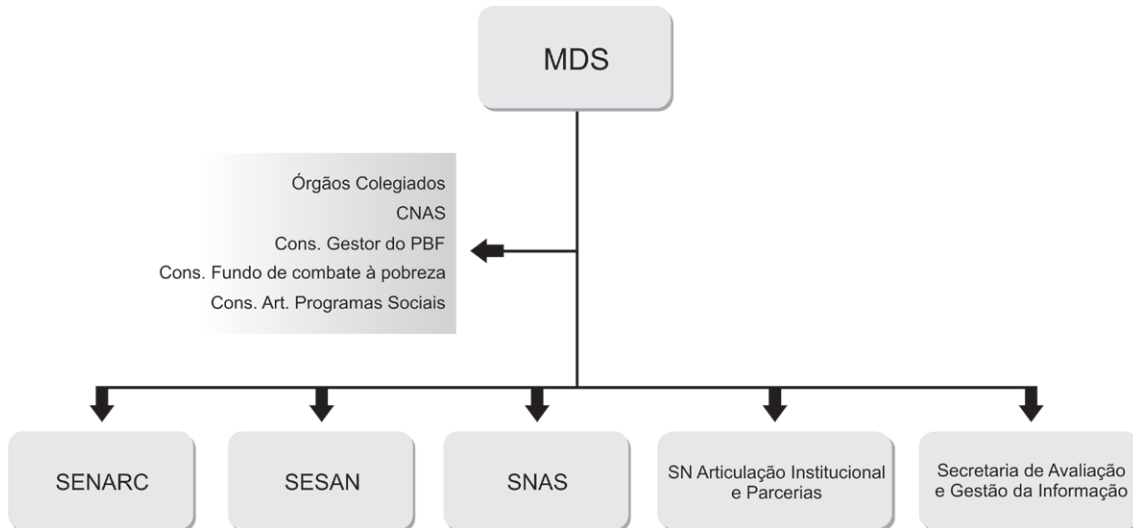


Figura 6: Organograma do MDS  
Fonte: Brasil (2008c)

## O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda – talvez um dos mais amplos do mundo – que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00). Ele é uma das medidas da estratégia Fome Zero, que é coordenada pela Presidência da República e envolve ações de diversos outros Ministérios, tais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda.

O fluxograma apresentado na Figura 7, a seguir, representa a configuração programática do Fome Zero.

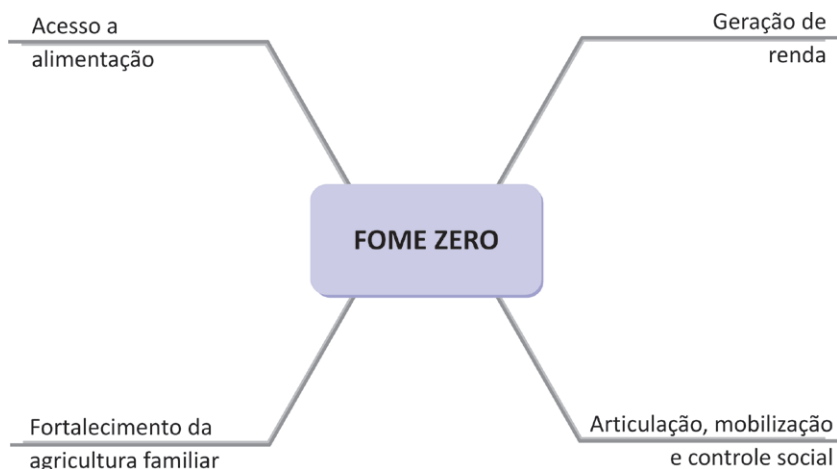


Figura 7: Configuração programática do Fome Zero

Fonte: Adaptada de Brasil (2008d)

No âmbito do MDS, o Fome Zero é implementado, entre outras ações, através do Bolsa Família. Amparado na Lei n. 10.836 (de janeiro de 2004) e no Decreto n. 5.209, (de setembro de 2004), o programa foi criado pela unificação de diversas bolsas e auxílios que haviam sido criados no governo Fernando Henrique Cardoso e nos primórdios do governo Lula, tais como: Bolsa-Escola, administrado pelo Ministério da Educação; Bolsa Alimentação, administrado pelo Ministério da Saúde; o Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia; e o Cartão Alimentação, já sob a coordenação do Programa de Segurança Alimentar Fome Zero.

A partir de 2009, pelo Decreto n. 6.917, o pagamento dos benefícios do PBF às famílias que se enquadram nos critérios de renda, já mencionados, impõe algumas condições (as chamadas [condicionalidades](#) do programa). São elas:



#### Saiba mais

#### Condiciona- lidades

A família tem de se comprometer em manter as crianças e adolescentes, em idade escolar, frequentando a escola; a cumprir a vacinação das crianças entre 0 e 6 anos; e a cumprir a agenda pré e pós-natal das gestantes e mães em amamentação. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

- ▶ **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

- ▶ **Saúde:** acompanhamento do calendário de vacina e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes; e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- ▶ **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Os valores pagos pelo programa variam de acordo com a renda das famílias. O **Benefício Básico é de R\$ 62,00** (sessenta e dois reais) e destina-se àquelas consideradas extremamente pobres, ou seja, com renda mensal de até R\$ 60,00 (sessenta reais) por pessoa. Nele se enquadram inclusive as famílias que não tenham crianças ou jovens.

O **Benefício Variável é de R\$ 20,00** (vinte reais) por mês, por pessoa, até o limite de três benefícios, isto é, até de R\$ 60,00 (sessenta reais). É pago às famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos.

Já o **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) é de R\$ 30,00** (trinta reais) e pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente.

A despeito de seu reconhecimento como programa social de grande alcance (atinge hoje cerca de 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, segundo o MDS) e “bem focalizado” (por atender a famílias que dele necessitam, e que atendem aos critérios da lei), o PBF tem recebido críticas de analistas do campo, em basicamente dois aspectos.

Primeiro, por não se constituir num **direito dos cidadãos** que dele necessitam. Ou seja, diferentemente de outros benefícios (como o Benefício de Prestação Continuada, que veremos adiante), o Bolsa Família é concedido conforme disponibilidade de recursos do Orçamento. Sua concessão **não é garantida por lei** a qualquer pessoa em estado de pobreza, fome e desnutrição. Caso fosse assim, aqueles que dele necessitassem poderiam recorrer à justiça para

obtê-lo. Da forma como está regulamentado, o Bolsa Família é pago apenas àqueles que o Ministério seleciona entre os mais necessitados, do total daqueles que o pleiteiam. Além disso, por não ser uma **política de Estado**, mas de **Governo**, ele pode ser cancelado a qualquer momento, desde que não seja mais visto como prioridade governamental. (ZIMMERMANN, 2005)

Um segundo aspecto alvo de restrições são as condicionalidades impostas. Embora pretendam buscar um compromisso das famílias com a redução intergeracional da pobreza, as condições relativas à Saúde e Educação nem sempre podem ser cumpridas, não por displicência dos beneficiários, mas pela falta de investimentos dos próprios governos (federal, estadual e municipal), que nem sempre oferecem com adequação os serviços públicos de saúde e educação. (LAVINAS, 2007)

Há, por fim, de acordo com Zimmermann (2005), críticas ao próprio valor do benefício, que não chega à cifra apurada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), relativa ao custo de uma **Cesta Básica**, – ou seja, um conjunto de alimentos de consumo essencial para um trabalhador.

## O Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social

A instituição do BPC é uma das principais medidas de política social instituídas pela CF88, não só pelo número de pessoas atingidas e o conseqüente impacto disto no mercado de bens de consumo. Sua importância reside também na sua **institucionalidade**.

Diferentemente do Bolsa Família, o **BPC** é garantido constitucionalmente, se configurando como um direito de todos os cidadãos que não podem mais trabalhar, como não puderam realizar contribuições à Previdência Social. Sua concessão não está sujeita a flutuações do orçamento público.

Este benefício consiste no pagamento de 01 (um) salário-mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais, e portadores de deficiências incapacitantes para o trabalho. Em ambos os casos, a renda *per capita* familiar deve ser inferior a um quarto do salário-mínimo.

Para calcular a Cesta Básica, o DIEESE desenvolveu metodologia própria disponível no texto *Cesta Básica Nacional Metodologia – de DIEESE (1993)*. Disponível em: <<http://jboss.dieese.org.br/cesta/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

O BPC também está amparado na Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso.

*Falamos do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social e de seu amparo legal. Mas, a quem compete sua gestão?*

Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Já sua operacionalização está a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na medida em que este órgão previdenciário já contava com infraestrutura de gestão e pagamento de benefícios, bem como de aparato pericial para julgar os pleitos. Diferentemente das aposentadorias e pensões, contudo, o BPC não tem base contributiva, ou seja: o beneficiário não contribui para o seu custeio. A fonte dos seus recursos é o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em 1995.

O BPC é herdeiro do programa de Renda Mensal Vitalícia (RMV), instituído em 1974 e extinto em 1991. Este benefício, por sua vez, era concedido a pessoas com mais de 70 anos que tivessem feito pelo menos 12 contribuições à Previdência Social, e que não tivessem condições de trabalhar ou de se aposentar regularmente. Os últimos benefícios deste programa foram concedidos em 1995 e permanecerão em manutenção até a morte dos atuais beneficiários.

## O Sistema Único de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui-se na regulação e organização dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social em todo o território nacional.

Com organização semelhante à do SUS (Sistema Único de Saúde), este sistema também envolve, para sua implementação, parcerias com a sociedade civil, além da pactuação entre as diferentes esferas de governo, onde são negociadas responsabilidades, competências e a transferência de recursos.

O Sistema emana da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1996, e prevê uma organização participativa

e descentralizada da assistência social, com ações que têm como foco a família. Estas ações, por sua vez, são de dois tipos:

- ▶ **Proteção Social Básica (PSB)**: destinada à proteção daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social.
- ▶ **Proteção Social Especial (PSE)**: voltada para casos de risco social de média e alta complexidade, tais como famílias e indivíduos vítimas de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas; além de moradores de rua e trabalhadores infantis, entre outros.

Para a população-alvo da Proteção Social Básica, devem ser ofertados serviços próximos do seu local de moradia, que propiciem acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme a situação de vulnerabilidade apresentada. Os serviços devem ser organizados em rede, de modo a inserir esta clientela nas diversas ações ofertadas.

A concessão do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, assim como de outros benefícios eventuais, compõe o conjunto das ações da PSB. Estas ações são promovidas nos municípios e no Distrito Federal através dos **Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**, que são unidades públicas estatais, localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social. As equipes dos CRAS executam os serviços de proteção social básica, bem como organizam e coordenam a rede prestadora de serviços socioassistenciais locais.

Já a Proteção Social Especial (PSE) prevê serviços que têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo. Podem ser organizados em bases **locais**, em municípios com maior incidência da violação dos direitos; por meio de serviços de referência **regional**, coordenado e executado pelos Estados; ou por intermédio de **consórcios públicos entre municípios**.

Suas unidades executivas são os **Centros de Referência Especializados de Assistência Social** (CREAS).

Os casos avaliados como de média complexidade requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções, em comparação com aqueles a que se atribui baixa complexidade (alvo da PBS). Os de alta complexidade, por sua vez, são aqueles que necessitam de proteção integral, por exemplo, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido.

---

A implantação do SUAS tem enorme significado no contexto das mudanças no padrão de assistência social no Brasil.

---

Através da articulação dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, em estreita parceria com a sociedade civil, o SUAS contempla com suas ações cerca de 50 milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, número jamais alcançado antes da sua existência. Sua implantação foi marcada pela aprovação, em 2005, da Norma Operacional Básica do SUAS, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

## Segurança Alimentar e Nutricional

No que diz respeito à Segurança Alimentar e Nutricional, o MDS desenvolve outras ações que se incluem no Fome Zero através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). São elas:

- ▶ Banco de Alimentos.
- ▶ Carteira Indígena.
- ▶ Cisternas.
- ▶ Cozinhas Comunitárias.



- ▶ Distribuição de Alimentos.
- ▶ Educação Alimentar e Nutricional.
- ▶ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
- ▶ Restaurante Popular.
- ▶ Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs).

Estes últimos são organizações formais reunindo municípios, constituídas por representantes do poder público e da sociedade civil que desenvolvem diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local. Nos demais Ministérios estão distribuídos outros importantes componentes do **Fome Zero**, entre os quais se colocam:

- ▶ **A Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: através do Ministério da Educação, oferece pelo menos uma refeição ao dia aos alunos da rede pública de ensino, da Educação Básica.
- ▶ **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**: liderado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, desenvolve ações específicas na agricultura familiar, destinadas à geração de renda no campo e ao aumento da produção de alimentos para o consumo.
- ▶ **A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**: é desenvolvida pelo Ministério da Saúde, e seus objetivos são assegurar a qualidade dos alimentos, promover hábitos alimentares saudáveis, bem como prevenir e controlar deficiências e doenças associadas à má alimentação.

A mais recente novidade no âmbito da política de Segurança Alimentar consiste na mobilização iniciada pelo CONSEA, e apoiada por entidades públicas e da sociedade civil, para a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Proposta de Emenda Constitucional que inclui a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos no Artigo 6º da Constituição (PEC-47). De autoria do senador Antônio Carlos

Consulte o portal do Programa Fome Zero para conhecer a relação completa das ações desenvolvidas <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Valadares (PSB/SE), a proposta está em tramitação desde 2003, o que demonstra desde já a hesitação do parlamento em garantir tal direito à população brasileira. Segundo fontes oficiais, os membros do CONSEA acreditam, contudo, que ela possa vir a ser aprovada ainda em 2009.

## Órgãos Colegiados das Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar

As políticas e programas aqui apresentados estão assentados em arranjos institucionais amplamente participativos, nos quais figuram conselhos de representantes dos governos e da sociedade civil, nos diversos níveis da administração pública.

O MDS conta com quatro órgãos colegiados em sua estrutura: o **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**; o Conselho Gestor do programa Bolsa Família; o Conselho Consultivo de Acompanhamento do Fundo de combate e Erradicação da Pobreza; e o Conselho de Articulação de Programas Sociais.

Entre estes, tem especial importância o CNAS, que vamos aqui abordar especificamente. Instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993) como órgão deliberativo – ou seja, com poder de decidir sobre as políticas da área –, está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O CNAS replica-se ao nível dos estados e municípios, através dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.


O CNAS é composto por dezoito membros nomeados pelo Presidente da República, que têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. São eles:

- ▶ nove representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um dos Municípios; e
- ▶ nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de

usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de um ano; é permitida uma única recondução por igual período. Conta também com uma Secretaria Executiva, com sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

No âmbito da Segurança Alimentar figura o CONSEA, instalado em 30 de janeiro de 2003. Tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação da política. É formado por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal), além de 23 observadores convidados. Seu presidente é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos. Sua secretaria é chefiada pelo Ministro do Desenvolvimento Social.



Para compreender melhor esta conjuntura volte ao organograma do MDS que apresentamos anteriormente.

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA

O acesso ao trabalho digno, bem remunerado e vinculado a benefícios de proteção social é cada vez mais raro no mundo contemporâneo.

No Brasil, particularmente, estas referências não alcançam mais do que a metade da população trabalhadora. Aqui, a informalidade sempre foi alta e decorre do próprio modelo de industrialização e modernização adotado no País, desde os anos 1930.

*Conhecer um pouco do processo que nos legou a atual configuração do mercado de trabalho vai lhe ajudar não só a compreender as políticas adotadas atualmente para ajustar este mercado, mas também o imenso debate que se trava no campo sobre a adequação ou não destas medidas. É este o objetivo desta seção.*

## O Mundo do Trabalho na Virada do Século XXI

A partir de meados da década de 1970, como já nos referimos, o sistema capitalista viveu um conjunto de mudanças – redução das taxas de crescimento, globalização, financeirização e introdução de novas tecnologias na produção – que afetaram profundamente o

mercado de trabalho, em todo o mundo. Além do desemprego, teriam ocorrido, segundo Antunes (2000), verdadeiras **metamorfoses\*** no mundo do trabalho, que resultaram na adoção de novas formas de organização e gestão da força de trabalho, na redução numérica da classe operária industrial e na precarização do trabalho.

O fordismo, modelo de organização do trabalho industrial que predominara até os anos 1970, é substituído por novos processos de trabalho, cunhados a partir de experiências até então periféricas, como o toyotismo, sistema forjado na empresa japonesa Toyota que acabou por se propagar mundialmente.

Segundo Ricardo Antunes (2000), as principais características do toyotismo seriam:

- ▶ **Processo produtivo flexível:** o trabalhador é polivalente e opera várias máquinas ao mesmo tempo. O contraste com o fordismo se estabelece na medida em que, sob este último, o trabalhador era especialista, cumpria uma só função, diante da linha de produção.
- ▶ **Trabalho em equipe:** um conjunto de operários opera um conjunto de máquinas e busca soluções, em conjunto, para eventuais problemas, formando-se uma *integração horizontal* na organização da produção. No sistema fordista, o operário da linha de produção remetia-se a seu supervisor imediato, este a seu gerente, e assim sucessivamente, segundo a hierarquia da empresa. Tal organização constituía uma *integração vertical* no processo produtivo.
- ▶ **Produção em pequena escala:** de produtos *diferenciados*, dirigidos a consumidores específicos (ou a *nichos* de mercado), ao passo que, no fordismo, produziam-se mercadorias padronizadas, em grande quantidade, para uma massa de consumidores.
- ▶ **Estoque mínimo (*just in time*):** enquanto a organização da produção fordista supunha a manutenção de grandes estoques de peças e insumos, a reposição destes, no toyotismo, se dá apenas após a venda do produto.

\***Metamorfose** – mudança relativamente rápida e intensa de forma, estrutura e hábitos que ocorre durante o ciclo de vida de certos animais. Fonte: Houaiss (2007).

Diante do exposto, podemos afirmar que, em vez de um sistema de relações de trabalho institucionalizado, garantidor de proteção e de direitos ao trabalhador, o toyotismo prevê relações diretas e acordos individualizados entre empresas e empregados, e regulação minimalista, a pretexto de favorecer a melhor eficiência alocativa do insumo trabalho.

Ao lado da redução numérica de trabalhadores, este conjunto de práticas teria colocado em xeque, também, o papel dos sindicatos e seu poder de barganha, na medida em que enfraquecem a identidade coletiva do trabalhador.

---

Este novo paradigma de produção faz emergir o tema da flexibilização das relações de trabalho, colocando em pauta a discussão sobre a desregulamentação do mercado de trabalho, ou seja, a eliminação das regras e leis de proteção ao trabalhador.

---

Para os críticos desta proposta, a desregulamentação implica um **trabalho precário**, isto é, trabalho efêmero, instável, incerto, sem proteção social e/ou com salários muito baixos, como afirmam Antunes (2000); Belluzzo, (1996); Cardoso (2000); Mattoso (1996).

Vale registrarmos, ainda, que a flexibilização das relações de trabalho foi introduzida nas economias centrais em condições muito específicas, em ambientes onde vigiam sistemas de proteção muito amplos e generosos.

Assim mesmo, na maior parte dos países da Europa (com poucas exceções, entre as quais a Inglaterra, de Thatcher) as mudanças introduzidas foram exaustivamente negociadas com entidades de trabalhadores e empresários, através de instituições sólidas de representação e de intermediação de interesses destes grupos (sindicatos e associações empresariais). Contudo, apesar da redução de alguns benefícios trabalhistas, foram preservados, nestes casos, padrões básicos de relações e condições de trabalho, assim como de seguridade social. (MATTOSO; OLIVEIRA, 1996)

No Brasil, essas ideias chegaram para valer à agenda política a partir do início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995. No bojo das reformas estruturais voltadas para o ajuste da economia brasileira ao novo ambiente econômico internacional, foram sugeridas mudanças na legislação trabalhista do País, considerada “enrijecedora” do mercado de trabalho, por causa dos altos custos que impunham às empresas.

---

Tal legislação daria ensejo ao desemprego e à informalidade em nossa economia, por não favorecer a mobilidade dos trabalhadores entre ocupações e setores de atividade.

---

Segundo esta ótica, deveriam ser minimizadas as barreiras para a contratação e demissão de trabalhadores, bem como o ajuste de salários, em função da produtividade e das flutuações do mercado. (CAMARGO, 1996; PASTORE, 1997)

Por outro lado, críticos destas propostas entendiam que os problemas de nosso mercado de trabalho estariam menos associados ao seu marco jurídico-legal, e mais ao fraco desempenho recente da economia, bem como ao processo de sua modernização, a partir dos anos 1930, que teria excluído grandes contingentes da força de trabalho do acesso a bons empregos.

*Esse argumento será mais bem explorado nas próximas seções, quando trataremos da configuração do mercado de trabalho brasileiro; do marco legal que estabelece os parâmetros para o seu funcionamento; e do seu desempenho nos anos recentes.*

## Estrutura e Funcionamento do Mercado de Trabalho no Brasil

Existe um grande consenso entre estudiosos quanto à ideia de que nosso mercado de trabalho não apresenta grandes barreiras a demissões e contratações, pois apesar de a legislação impor alguns custos a elas, estes custos seriam baixos. (CARDOSO, 2000)

O mercado de trabalho brasileiro teria, ainda, como principais características, uma grande heterogeneidade e segmentação, seja do ponto de vista das relações de trabalho, seja sob a ótica da estrutura das ocupações.

O primeiro aspecto – **heterogeneidade das relações de trabalho** – se expressaria em dois níveis:

- ▶ uma grande multiplicidade de relações contratuais – trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores sem carteira, trabalhadores terceirizados, servidores públicos civis e militares; e
- ▶ uma enorme variedade de formas de apropriação de renda pela **População Economicamente Ativa** (PEA) – que não se constituem exatamente como trabalho assalariado, por exemplo empregadores, trabalhadores por conta própria, empregados domésticos.

Quando falamos sobre o Mercado de Trabalho, é importante destacarmos que este campo de estudo se utiliza de conceitos específicos para designar os diferentes segmentos da população, em função de sua participação no processo produtivo. São eles:

- ▶ **População em Idade Ativa (PIA)**: é uma classificação etária que compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercerem uma atividade econômica. No Brasil, a **PIA** é composta por toda população com 10 ou mais anos de idade e subdivide-se em População Economicamente Ativa e a População não Economicamente Ativa.



- ▶ **População Economicamente Ativa (PEA):** compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada.
- ▶ **População Ocupada:** aquelas pessoas que trabalham, incluindo:
  - ▶ Empregados: pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se entre as pessoas empregadas aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada.
  - ▶ Conta Própria: aqueles que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício e não têm empregados.
  - ▶ Empregadores: aqueles que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com um ou mais empregados.
  - ▶ Não Remunerados: pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, por pelo menos 15 horas na semana, ajudando a um membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou ajudando instituições religiosas, beneficentes ou cooperativas, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.
- ▶ **População Desocupada:** pessoas que não têm trabalho, mas estão dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomam alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

Diante do exposto, podemos afirmar que a **População não Economicamente Ativa (PNEA)** ou a **População Economicamente**

**Inativa (PEI)** fazem referência às pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas, ou seja, pessoas incapacitadas para o trabalho ou que desistiram de buscar trabalho ou não querem mesmo trabalhar. Incluímos aqui os incapacitados, os estudantes e as pessoas que cuidam de afazeres domésticos. Além dos “desalentados”, que fazem menção às pessoas em idade ativa que estão desempregadas e há mais de um mês não buscam trabalho, uma vez que já o fizeram e não obtiveram sucesso. Temos ainda o conjunto de pessoas com menos de 10 anos de idade, que é denominado como **População em Idade Economicamente Não Ativa (PINA)**.

Quanto ao segundo aspecto apontado – **heterogeneidade da estrutura das ocupações** –, sua ocorrência se deveria à grande diversidade de formas de organização do setor produtivo, o que redundaria em práticas de apropriação do trabalho muito diferentes, como também em níveis de remuneração muito diferenciados.

Tendo em vista este quadro, estudiosos têm distinguido o mercado de trabalho brasileiro em dois grandes segmentos. Veja o Quadro 5 a seguir:

Estruturado	Onde se dão as relações empregatícias baseadas em contratos legais, e cobertas pela legislação trabalhista e social – ou seja, o “setor formal”.
Pouco estruturado	Prevalecem relações trabalhistas informais e precárias, além de boa parte das ocupações autônomas. É chamado também de segmento “informal” do mercado de trabalho.

Quadro 5: Segmentos do mercado de trabalho  
Fonte: Adaptado de Cardoso Jr. (2005)

O núcleo estruturado é composto por trabalhadores com carteira assinada, regidos pela CLT, inclusive domésticos, além dos servidores públicos, civis e militares. Ao núcleo pouco estruturado correspondem os trabalhadores assalariados sem carteira, os autônomos não agrícolas, os domésticos sem carteira e os não remunerados.

É no segmento de trabalho estruturado que encontramos os setores mais dinâmicos da economia, especialmente na indústria, oferecendo empregos mais bem pagos, estáveis, e que exigem certa qualificação do trabalhador, ao mesmo tempo que lhe proporcionam oportunidades de ascensão profissional.

Além de protegidos pela legislação trabalhista e social, os trabalhadores deste segmento também contam, na maioria das vezes, com o apoio de sindicatos fortes, uma vez que a força destas entidades é, em grande medida, decorrente da força econômica dos setores produtivos em que atuam os trabalhadores de suas bases.

Assim, os trabalhadores dos setores de ponta (como a indústria automobilística, por exemplo) contam, na maioria das vezes, com melhor organização e poder de pressão do que os dos pequenos empreendimentos, ou mesmo aqueles vinculados ao comércio e aos serviços.

*Agora você que você já sabe o que é segmento de trabalho estruturado e quem pertence a este segmento, vamos definir o que vem a ser segmento pouco estruturado.*

O segmento pouco estruturado implica uma grande variedade de ocupações, especialmente nos setores de comércio e serviços, e também na agricultura, exercidas por trabalhadores de baixa qualificação, não sindicalizados, que disputam severamente empregos instáveis e sem perspectivas de ascensão.

Estes trabalhadores – que se constituem na grande base do mercado de trabalho brasileiro – se apresentam em número bastante expressivo, superando até a quantidade de pessoas inseridas no segmento estruturado. Observe no Quadro 6.

SEGMENTOS MT	1999	2005
<i>Estruturado</i>	39,5	48
<i>Pouco Estruturado</i>	43,1	45,6

Quadro 6: Participação percentual da população ocupada – Brasil, 1999 e 2005  
Fonte: Cardoso Jr. (2007, p. 16)

Com base nos dados apresentados, podemos identificar que cerca de 45,6% da População Ocupada (PO), em 2005, estava no núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho, contra 43,1% que

se inseriam no segmento estruturado. Essa diferença já foi maior nos anos 1990: em 1999, 48% dos trabalhadores ocupados estavam no núcleo pouco estruturado, enquanto o núcleo estruturado absorvia apenas 39,5% dos ocupados.

 **Saiba mais**

**Índice de Gini**

É uma medida de concentração ou desigualdade comumente utilizada na análise da distribuição de renda, mas que pode ser utilizada para medir o grau de concentração de qualquer distribuição estatística. Assim, pode-se medir o grau de concentração de posse da terra em uma região, da distribuição da população urbana de um país pelas cidades, de uma indústria considerando o valor da produção ou o número de empregados de cada empresa, etc. Fonte: Holanda, Gosson e Nogueira (2006).

Tal distribuição se reflete, naturalmente, nos níveis de renda apropriados pela população trabalhadora. Enquanto os trabalhadores com carteira recebiam, em média, R\$ 820 por mês, em 2005, os autônomos registravam uma renda média mensal de R\$ 623 e os assalariados sem carteira, R\$ 427. Disto resulta que o [índice de Gini](#) – que mede a desigualdade de renda da população ocupada – tenha apresentado, para o Brasil, nos últimos 20 anos, valores sempre acima ou próximos de 0,55. Segundo os dados elaborados pelo

IPEA, este índice, em 1995, era igual a 0,585, tendo caído para 0,544 em 2005. Apesar dessa queda, a desigualdade de renda continua ainda bastante alta, sobretudo se consideramos que este índice **não inclui** os desempregados e trabalhadores não remunerados. Observe no Quadro 7.

SEGMENTOS MT	RENDA MÉDIA MENSAL
<i>Assalariados com Carteira</i>	R\$ 820,00
<i>Autônomos</i>	R\$ 623,00
<i>Assalariados sem Carteira</i>	R\$ 427,00

Quadro 7: Renda média mensal – segmentos do mercado de trabalho Brasil 2005  
Fonte: Cardoso Jr. (2007, p. 16)

Cabe destacarmos ainda que a grande concentração de renda se dá no grupo de 1% dos mais ricos da população, os quais se apropriam de cerca 13% da renda nacional, percentual semelhante ao que é apropriado pelos 50% mais pobres. (ROCHA, 2008)

---

A desigualdade social está profundamente associada aos diferenciais de renda da população, oriundos, por sua vez, da sua heterogênea inserção no mercado de trabalho.

---

As raízes desta desigualdade são históricas. A começar pelo escravismo, que impediu o desenvolvimento de um mercado de trabalho livre no País, por longos 300 anos. Em meados do século XIX, se constituía, já, um expressivo contingente de excluídos, formado por homens brancos pobres e ex-escravos libertos – estimados em cerca de 8 milhões, para o ano de 1870 –, que tiravam seu sustento da agricultura de subsistência e de trabalhos urbanos pesados ou domésticos.

Outro fator de peso nessas desigualdades foi a elevada concentração da terra nas mãos de grandes proprietários, o que ainda persiste em boa parte do País, condicionando um padrão de relações de trabalho arcaicas e insustentáveis no campo, que resultaram, ao longo do tempo, numa urbanização acelerada e desordenada.


Quando da abolição, os escravos foram substituídos por mão de obra europeia, que ocupou os postos de trabalho não só na agricultura cafeeira, como também nas áreas urbanas, especialmente nos polos mais dinâmicos de industrialização do País, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Segundo Kowaric (1994 *apud* THEODORO, 2005), 92% dos trabalhadores industriais na cidade de São Paulo, no início do século XX, eram estrangeiros, sobretudo italianos. No Rio de Janeiro, os estrangeiros nesta ocupação representavam 43%, sendo em sua maioria portugueses e espanhóis. A população de ex-escravos – negros e mulatos – foi apenas parcialmente incorporada neste processo de modernização econômica que então se iniciava.

A industrialização e a urbanização do Centro-Sul brasileiro, no início do século XX, ao se fazerem por meio de mão de obra estrangeira, introduziram, por sua vez, as desigualdades de cunho regional no nosso nascente mercado de trabalho. Nos Estados do Nordeste, onde a estagnação econômica se instalara desde meados do século XIX, havia poucas alternativas de trabalho assalariado para ex-escravos. Nas

idades daquela região, que eram poucas e pequenas, havia apenas serviços instáveis e precários. No campo, onde vivia cerca de 90% da população, a saída era a agricultura de subsistência e o trabalho mal remunerado nas fazendas dos “coronéis”, seja como assalariados, meeiros ou parceiros.

O esforço de industrialização realizado a partir dos anos 1930 também não permitiu a inclusão da maior parte da força de **trabalho disponível**. Assim, apesar do grande crescimento econômico ocorrido entre 1930 e 1980 (com taxas extraordinárias, que representaram cerca de 380% no período), a incorporação trabalhadores ao mercado formal de trabalho (de cerca de 30 milhões de pessoas) foi insuficiente. Pois a urbanização, então, se deu de forma ainda mais acelerada e, mesmo nas cidades mais dinâmicas, o número de boas oportunidades criadas (com carteira assinada e benefícios) não atendia a demanda por trabalho.




Como vimos na Unidade 1, a política trabalhista e social de Vargas favoreceu apenas alguns segmentos de trabalhadores industriais.

*Podemos identificar aí, portanto, a origem das mazelas das periferias urbanas do País, marcadas pelo desemprego, subemprego e bolsões de pobreza. Você consegue notar? Em caso de dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.*

Nos anos 1980, a história da economia brasileira foi marcada, como já vimos no início desta seção, pelas crises do petróleo (1973 e 1979) e da dívida externa (a partir de 1982), que redundaram em políticas econômicas contencionistas. Estas, por sua vez, agravaram sobremaneira as condições do mercado de trabalho.

Mas foi nos **anos 1990** que repercutiram aqui no Brasil as radicais transformações no mundo do trabalho, detonadas não só pela recessão mundial, mas pelas mudanças tecnológicas introduzidas nos processos produtivos e pela globalização dos mercados. Após a liberalização comercial do País, iniciada no governo Collor (1990-1992) e aprofundada durante o primeiro período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), aumentaram as taxas de desemprego (de cerca de 4% em 1981 para cerca de 10%, em 1998), a população



Nesta época tivemos uma piora significativa da distribuição da renda.

ocupada no segmento pouco estruturado aumentou, as condições de trabalho se deterioraram, ao mesmo tempo que a renda média dos trabalhadores permaneceu estagnada.

Tomando como indicadores apenas as partes da renda apropriadas pelos trabalhadores e pelos capitalistas, como proporção do PIB, observa-se que, enquanto em 1991 a remuneração dos empregados importava em 37% do PIB, e a renda dos capitalistas, 38,5%, em 1999, a primeira havia caído para 32,8%, enquanto a segunda cresceu para 41,4%. (DEDECCA, 2003 *apud* CARDOSO Jr., 2007)

Contudo, desde o início dos anos 2000 – até o final de 2008, quando teve início a última crise financeira internacional, originada nos Estados Unidos – a economia brasileira vinha apresentando sinais de recuperação que repercutiram favoravelmente sobre o mercado de trabalho. Mas, foi especialmente a partir de 2004 que observou-se uma redução significativa da informalidade e do desemprego, o que corresponde também a um aumento da proteção social dos trabalhadores, uma vez que mais empregos formais significam mais trabalhadores cobertos pela previdência social. Significando também mais receita para o sistema previdenciário, na medida em que este é financiado pelas contribuições de trabalhadores e empresas sobre a folha de salários.

Segundo dados do IBGE elaborados pelo IPEA, a taxa de desemprego caiu de 9,6% em 2001 para 8,7% em 2007. Entre 2001 e 2005, o número de assalariados com carteira aumentou 20%, passando a integrar cerca de 50,5% da força de trabalho ocupada. (CARDOSO Jr., 2007)

---

As razões para tantas mudanças – assim como sua sustentabilidade durante os próximos anos – ainda se mantêm objeto de debate por parte dos estudiosos.

---

Para Cardoso Jr. (2007), essas mudanças são atribuídas a um conjunto de fatos e medidas de política econômica, não necessariamente

voltados para estes objetivos, mas que provocaram reações positivas no mercado de trabalho. Entre eles se destacam: a expansão do crédito e o aumento real do salário-mínimo, nos últimos cinco anos, que aqueceram o mercado interno; o dinamismo das exportações, desde 2003, que gerou divisas e *superávits* comerciais importantes; e pequenas reduções na taxa básica de juros, que favoreceram os investimentos.

Ao lado disso, teria contribuído para a melhoria geral do quadro econômico a expansão do gasto social público, seja através de transferências diretas, como na modalidade do Benefício de Prestação Continuada ou do Bolsa Família, seja pela contratação de profissionais para a prestação de serviços públicos, que vem sendo ampliada também nos anos recentes – principalmente na área da saúde e da educação básica.

Vale assinalar que essa interpretação acerca do desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro leva em conta, como vimos, o funcionamento da economia como um todo. Trata-se de uma perspectiva que tem origem nas **formulações de Keynes**. Segundo esta visão, o emprego resulta do dinamismo da economia como um todo, que só pode ser alcançado e sustentado pelo aumento do consumo. Assim, o **pleno emprego** deve ser perseguido, nem que para isto o Estado tenha de investir na produção e regular as condições de trabalho e emprego. Do mesmo modo, o Estado precisa manter a segurança econômica dos eventuais desempregados ou daqueles sem aptidão para o trabalho, através de seguros-desemprego e da provisão de serviços sociais básicos, não só para manter os níveis de consumo, no curto prazo, mas para garantir o crescimento econômico no médio e longo prazo.

Em uma visão distinta colocam-se os analistas que comungam da teoria econômica conhecida como **neoclássica**, segundo a qual o emprego resulta, fundamentalmente, do livre encontro entre a demanda por trabalho, por parte das empresas, e sua oferta, por parte dos trabalhadores. Este encontro tende a entrar em **equilíbrio**, desde que não existam **interferências externas**, tais como as instituições e normas legais de proteção ao trabalho. Estas, na medida em que

Trabalhamos este assunto na Unidade 1, em caso de dúvida faça uma releitura cuidadosa do tema.

#### **Saiba mais** Teoria Econômica Neoclássica

Perspectiva econômica que retoma o liberalismo clássico de Adam Smith, segundo o qual o que dava lucros para as empresas beneficiava a toda a sociedade. Nesta perspectiva, a empresa privada e os mercados funcionam melhor quando deixados livres da regulamentação ou interferência governamental. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.



implicam em contribuições obrigatórias dos empregadores sobre as folhas de salários, ou em mecanismos de substituição de renda (como o seguro-desemprego), “encareceriam” o trabalho e desestimulariam os trabalhadores a procurá-lo. Daí a ideia de que, para se combater o desemprego e a informalidade, elas devem ser minimizadas.

*A seguir vamos tratar das instituições e normas que regulam o mercado de trabalho brasileiro, assim como de seu desempenho real, o que poderá contribuir para uma melhor avaliação do potencial explicativo destas duas perspectivas analíticas, na compreensão do mercado de trabalho brasileiro.*

## As Instituições do Mercado de Trabalho no Brasil

A modalidade de emprego comumente adotada no setor privado brasileiro é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e prevê os seguintes direitos:

- ▶ jornada de trabalho de 44 horas semanais;
- ▶ férias anuais de 30 dias, remuneradas;
- ▶ descanso semanal remunerado;
- ▶ décimo terceiro salário;
- ▶ hora extra (cujo valor é 50% acima da hora normal);
- ▶ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- ▶ impossibilidade de redução nominal dos salários (salvo se decidido em acordo coletivo); e
- ▶ isonomia de salários para funções iguais.

A CLT aborda ainda indenizações para os casos de demissões sem justa causa. Ou seja, de acordo com a CLT o empregador tem de:

- ▶ dar aviso prévio de 30 dias (retém-se o trabalhador, por um mês, dando-lhe algumas horas livres por dia para procurar emprego, ou se lhe paga um mês de trabalho, sem que ele o exerça);
- ▶ pagar uma multa de 40% sobre o montante do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- ▶ saldar as férias vencidas;
- ▶ pagar as férias proporcionais ao tempo de emprego; e
- ▶ saldar o décimo terceiro salário proporcional aos meses trabalhados.

Desde 2001 exige-se ainda um pagamento, pelo empregador, de um valor adicional de 10% dos depósitos do FGTS, para saneamento financeiro do próprio Fundo, conforme Lei Complementar n. 110/2001 e Decreto 3.914/2001.

O contrato típico de trabalho tem ainda, por característica, vigorar por tempo indeterminado. A CLT (art. 443) admite contratos por tempo determinado, por até dois anos, para empresas transitórias, ou atividades transitórias dentro de uma empresa; ou ainda para serviços de empreitada. É possível também se contratar trabalhadores por pouco tempo, através de empresas de trabalho temporário, que prestam serviços a outras empresas (Lei n. 6.019/74). A empresa contratante, neste caso, é quem deve aos trabalhadores os direitos garantidos pela CLT, com exceção daqueles relativos à demissão imotivada. (CARDOSO; LAGE, 2006)

Já como resultado das pressões por flexibilização das relações de trabalho no Brasil, foi aprovada em 1998 a Lei n. 9.601/98, que permitiu contratos temporários, para que as empresas aumentem seu número de empregados, por um curto prazo. Os contratos, neste caso, podem ser prorrogados por até dois anos. Adicionalmente, esta Lei criou o “banco de horas”, ou seja, um sistema de adequação da jornada de trabalho em função das necessidades de produção da empresa, determinadas pelas oscilações do mercado.

*Mas, qual será a representatividade destes contratos na economia formal?*

Segundo Cardoso e Lage (2006), o número destes contratos é pouco expressivo na economia formal (4,3% dos 42 milhões de vínculos existentes em 2003), atingindo principalmente as empresas de maior porte (7% dos empregos das empresas com 250 a 499 empregados).

Com efeito, diversos analistas – Barros e Mendonça (1996); Barros *et al.* (1997); Montagner e Brandão (1994 *apud* CARDOSO, 2000) – do mercado de trabalho brasileiro detectaram, através de estudos estatísticos, sua enorme flexibilidade alocativa e salarial. Isto é, em momentos de crise, nosso mercado de trabalho se ajustaria facilmente, seja demitindo trabalhadores, seja reduzindo os seus salários. Esta redução não seria direta, já que a legislação trabalhista o impede; mas ocorreria através da perda do emprego formal, seguida pelo ingresso do trabalhador demitido em outra atividade laborativa, desta vez no mercado informal.

Assim, podemos deduzir que o trabalho precário no setor privado brasileiro **não** se deve exatamente à flexibilização das leis trabalhistas no País, mas, como indicam Cardoso e Lage (2006), à burla da legislação trabalhista, somada à fragilidade dos mecanismos de vigilância e punição das condutas irregulares dos empregadores.

Tais mecanismos são representados pela autoridade nacional de inspeção do trabalho (a Secretaria Nacional de Inspeção do Trabalho), pela Justiça do Trabalho e pelos próprios sindicatos dos trabalhadores.

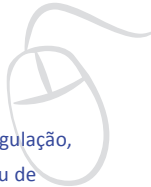
De acordo com os autores que estamos trabalhando, a Secretaria Nacional de Inspeção do Trabalho privilegiaria a fiscalização de grandes empresas do setor formal, enquanto as pequenas teriam baixíssima probabilidade de ser fiscalizadas, a não ser que fossem denunciadas pelos trabalhadores. Estes, por sua vez, só fazem isso se perceberem que não sofrerão retaliações.

Quanto à Justiça do Trabalho, os autores a consideram “um guardião eficaz de direitos apenas em parte das vezes em que foi demandada”. Seus trâmites processuais seriam – pelo menos até o ano 2000, antes da edição da Lei n. 9.957 – muito morosos, levando pelo

menos seis anos, caso todas as instâncias sejam seguidas. Por fim, os sindicatos, enfraquecidos pela reestruturação produtiva e consequente diminuição numérica de suas bases, teriam sofrido grande redução de seu poder de pressão. (CARDOSO; LAGE, 2006)

A partir desta análise, podemos reconhecer que o entendimento do real funcionamento das **instituições** do mercado de trabalho é de grande importância para a compreensão da complexidade dos problemas enfrentados no Brasil, no campo do trabalho. Por outro lado, fica claro também que não são as leis de proteção ao trabalhador que geram o desemprego, já que nem sempre elas são cumpridas.

De fato, quando observarmos o desempenho do emprego formal nos anos recentes, vamos constatar a importância de outros mecanismos, como o aquecimento do mercado interno, por exemplo, para a melhoria dos seus indicadores.



Sejam elas de regulação, de fiscalização ou de interpretação das regras.

## O Sistema Público de Emprego no Brasil

### Saiba mais

OIT

Agência multilateral ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), especializada nas questões do trabalho. Tem representação paritária de governos dos 182 Estados membros e de organizações de empregadores e de trabalhadores. Com sede em Genebra, na Suíça, desde a data da fundação, a OIT tem uma rede de escritórios em todos os continentes. O seu orçamento regular é proveniente de contribuições dos seus Estados membros, que é suplementado por contribuições de países industrializados para programas e projetos especiais específicos.

Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Desde os anos 1980, com o estímulo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), difundiu-se nos países de economia capitalista avançada um conjunto de Políticas de Mercado de Trabalho, com a finalidade de dar conta do desemprego estrutural, que então se instalava, a partir das transformações econômicas e produtivas do final do século XX.

*As políticas públicas de mercado de trabalho adotadas pelo Brasil desde fins dos anos 1970 e seus efeitos concretos são o tema central do texto que vamos discutir a seguir.*

Para entendermos melhor estas políticas de Mercado de Trabalho, vamos adotar conforme definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a distinção destas políticas em dois tipos:

- ▶ **Passivas:** aquelas que assumem o desemprego como um dado, tendo por objetivo minimizar seus efeitos nocivos. Das políticas passivas fazem parte o seguro-desemprego e, especialmente no Hemisfério Norte, os programas de antecipação de aposentadorias.
- ▶ **Ativas:** que se constituem de programas de intermediação de empregos que buscam reduzir os custos de procura e oferta de trabalho; programas de qualificação da mão de obra, cujo propósito é adequar a oferta de trabalho disponível às novas necessidades da produção; bem como programas de financiamento à produção em pequena escala, que pretendem facilitar o desenvolvimento de diferentes formas de autoemprego.

Diante do exposto, podemos afirmar que a intermediação de empregos é uma estratégia antiga, tendo sido adotada no Brasil em fins da década de 1970, através da criação do Sistema Nacional de Empregos (SINE).

A partir de convênios entre o Ministério do Trabalho e os governos estaduais, foram criados, em todo o País, postos de atendimento ao trabalhador, onde este poderia buscar vagas de trabalho ofertadas por diferentes empresas.

Já o seguro-desemprego foi criado em 1986. Contudo, até 1990 os critérios de elegibilidade de trabalhadores a este benefício eram muito rígidos, reduzindo muito o número de beneficiados.

Temos também os sistemas de formação e qualificação da mão de obra que datam da década de 1940, tais como:

- ▶ **Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI):** criado em 1942, é hoje um importante polo de difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial. Parte integrante do Sistema Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federações das Indústrias

dos Estados, forma recursos humanos e presta serviços ao setor industrial.

- ▶ **Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC):** criado em 1946 pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), oferece educação profissional para o comércio.

Contudo, seu alcance era também limitado, até meados da década de 1990. Somente a partir de 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituído pelo Fundo PIS-PASEP, que estes programas tomaram maior impulso.

*Com certeza muito você já ouviu falar em PIS-PASEP. Mas, o que você entende por estes termos? Sabe caracterizá-los?*

O Fundo PIS-PASEP é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que passou a vigorar em 1976. Tem como objetivos integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas; assegurar ao empregado e ao servidor público o usufruto de patrimônio individual progressivo; estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda; e possibilitar a paralela utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social.

Desde 1988, o Fundo PIS-PASEP não conta com a arrecadação para contas individuais. O art. 239 da Constituição Federal alterou a destinação dos recursos provenientes das contribuições para o PIS e para o PASEP, que passaram a ser alocados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

---

O Seguro-Desemprego e o Abono Salarial (o abono do PIS) são administrados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

---

As regras de acesso ao seguro-desemprego foram modificadas, permitindo a inclusão de maior número de desempregados entre os beneficiados. O SINE também sofreu melhorias, aumentando as taxas de colocação e recolocação de trabalhadores. E, a partir de 1996, entrou em funcionamento o Programa Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), atualmente convertido em Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Através dele são distribuídos recursos do FAT a diversas organizações públicas e privadas de todo o País, para programas de capacitação e qualificação da mão de obra.

Em 1994 foi também criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) para financiamento a pequenos produtores urbanos e rurais, a partir do reconhecimento de que a política de trabalho não deveria se restringir ao setor formal, mas viabilizar também a melhoria das condições daqueles trabalhadores que já adotavam estratégias de autoemprego.

A pretensão expressa na política é que os diversos programas funcionem articulados, de maneira que um trabalhador desempregado, que requeira o benefício do seguro-desemprego, ou que pleiteie recursos do PROGER, ingresse também em cursos de capacitação e qualificação, de maneira a melhorar sua empregabilidade ou de aperfeiçoar seus produtos e serviços, caso seja um trabalhador autônomo.

### *O que você, futuro especialista, entende por empregabilidade?*

A empregabilidade é um conceito que se desenvolveu, a partir da década de 1980, no contexto das grandes mudanças no mundo do trabalho. Consiste na capacidade que cada trabalhador tem de

obter e permanecer num emprego. Sua inspiração é neoclássica, na medida em que atribui ao indivíduo o compromisso de adequar-se ao mercado de trabalho.

Podemos considerar, ainda, segundo Aragão (2004), a empregabilidade como sendo um tripé formado por competências, conhecimento e pela rede de relacionamentos. Você é responsável por cuidar das três partes com igual carinho e intensidade.

A operação destes programas, por sua vez, é feita a partir da articulação entre os diversos níveis de governo, além de instituições ligadas a trabalhadores e empresários. Ao nível federal, as grandes diretrizes são estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), integrado por representantes do Governo, dos trabalhadores, através de suas Centrais, e dos empresários, através de suas Confederações.

O CODEFAT delibera sobre a concessão de recursos aos Estados, municípios e entidades, a serem aplicados nos diversos programas, especialmente naqueles relativos à qualificação da mão de obra. Para tanto, os Estados da federação, assim como os municípios, devem constituir Secretarias de Trabalho, bem como Comissões (estaduais e municipais) de Trabalho, também tripartites, as quais elaboram planos e projetos e decidem sobre sua aplicação ao nível local.

A rotina de obtenção destes recursos é, em linhas gerais, a seguinte: cada município elabora, anualmente, a programação a ser implementada em sua jurisdição, estimando os recursos necessários. Esta programação deve ser aprovada pela Comissão Municipal de Trabalho e encaminhada à Comissão Estadual de Trabalho. Esta, por sua vez, deve consolidar as demandas de todos os municípios do Estado, eventualmente adicionando programas próprios, e encaminhá-las ao CODEFAT, para decisão final.

Conforme indicado por diferentes estudos, a **efetividade\*** destes programas – ou seja, sua cobertura àqueles que demandam seus benefícios – vem crescendo desde os anos 1990. Contudo, sua eficácia, isto é, o grau em que eles reduzem de fato o desemprego, é ainda bastante limitada, assim como sua articulação interna.

O seguro-desemprego, por exemplo, tem sido concedido, em média, a 98% daqueles que o requerem; contudo, só alcança cerca de 64% daqueles que são demitidos sem justa causa. Já o Planfor,

\*Efetividade – refere-se ao grau de satisfação das necessidades dos clientes mediante os produtos ou serviços da organização. Ou seja, eficácia com eficiência. Fonte: Lacombe (2004).



que pretendia atender 20% da PEA anual, não passou da marca dos 3,6% – seu melhor número – entre 1996 e 2003, tendo caído para 1,3% em 2003. Do total de treinandos do programa, apenas 23%, em média (entre os anos de 1995 e 2003) eram beneficiários do seguro-desemprego.

No que toca ao treinamento de trabalhadores vinculados ao PROGER, estes eram cerca de 1,3%, no mesmo período, do total de treinandos. O SINE, por sua vez, vinha conseguindo colocar cerca de 47%, em média, dos trabalhadores que o procuraram entre 1995 e 2003. Contudo, eles não representavam muito mais que 5% do total de admitidos no conjunto do mercado de trabalho, no mesmo período temporal.

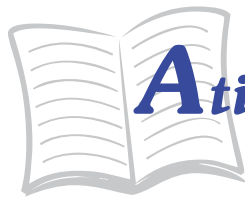
A conclusão de Cardoso Jr. (2005) sobre o impacto destes programas é de que eles são pouco eficazes por atacarem apenas o lado da oferta do mercado de trabalho (ou seja, a mão de obra), sem alterar o perfil e o tamanho da demanda. Esta, por sua vez, só poderá crescer com políticas que promovam crescimento econômico e do consumo, como as que foram ensaiadas, ainda que timidamente, de 2004 em diante.

# Resumindo



Nesta Unidade, você estudou um conjunto de Políticas Sociais adotadas contemporaneamente pelo Estado brasileiro, que pretendem dar conta de alguns aspectos que são estratégicos para que o País vença a sua condição periférica: a educação e a saúde de nosso povo, sua segurança social e alimentar, e suas oportunidades de trabalho.

Estas diversas áreas de política foram tratadas a partir de seu desenvolvimento histórico, ao longo do século XX, e, adicionalmente, procuramos sintetizar suas diversas orientações programáticas, tais como apresentadas pelas pastas ministeriais que delas se ocupam. Mais informações sobre estas políticas podem ser encontradas nos portais dos diversos ministérios e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do Governo Federal que as acompanha regularmente.



## Atividades de aprendizagem

Hora de testar seu entendimento. Você está pronto? Diante de tudo que estudamos aqui, responda às questões a seguir.

1. Pesquise, no *site* do MEC, o IDEB de sua cidade e de duas ou três outras, na mesma região. Consulte também os dados do IBGE da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, relativos à distribuição de renda da população dos municípios ou região já selecionados. De posse destes dados, analise a relação entre renda da população e o IDEB dos municípios selecionados e compartilhe sua análise com os colegas no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem.
2. Com base no que estudamos neste livro, comente, em no máximo duas páginas, a importância do SUS para a redução das desigualdades sociais e ampliação da cidadania dos brasileiros.
3. Sobre princípios de justiça (mérito x necessidade), faça o que se pede:
  - a) Comente, em até 10 linhas, o debate sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.
  - b) Avalie sucintamente a PEC47, que propõe a inclusão da alimentação entre os direitos fundamentais do cidadão.
4. Quais as relações entre a política econômica mais geral e o comportamento do mercado de trabalho?

## Referências



ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10. São Paulo: ANPOCS, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?* (ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho). São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA, Nuno. *Tempos modernos*. [2008]. Disponível em: <<http://nunomalmeida.wordpress.com/2013/11/27/tempos-modernos/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

ALMEIDA, Rodrigo. *A deficiência e a desigualdade social*. 2011. Disponível em: <<http://www.guiainclusivo.com.br/2011/06/deficiencia-desigualdade-social/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

ARAGÃO, Eneida. *Empregabilidade: segredos em busca do sucesso profissional*. Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. Disponível em: <[www.fecap.br](http://www.fecap.br)>. Acesso em: 28 out. 2009.

A WHITE International. *Tecelagem paulistana*. 2010. Disponível em: <<http://awhiteinternational.blogspot.com.br/2010/05/1-de-maio-homenagem-ao-trabalhador.html>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

BAHIA, Lígia. O SUS e os desafios da universalização do direito à Saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado. In: *Saúde e Democracia*. In: LIMA, Nísia Trindade *et al.* (Org.) Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 407- 450.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. Flexibilidade do Mercado de Trabalho Brasileiro: uma avaliação empírica. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996

\_\_\_\_\_. *et al.* Uma avaliação empírica do grau de flexibilidade alocativa do mercado de trabalho brasileiro. *Texto para Discussão* n. 499. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Crise e Trabalho no Brasil*. Modernidade ou volta ao passado? Prefácio. São Paulo: Scritta, 1996.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BRASIL. *Constituição (2002/1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Estrutura Organizacional*. [2008a]. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=173](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=173)>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Fundef*. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Entendendo o SUS*. 2007. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Ideb: apresentação*. [2008b]. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=180&Itemid=336&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336&msg=1)>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Organograma*. [2008c]. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/backup/institucional/quem-e-quem/imagens/organograma.jpg/image\\_view\\_fullscreen](http://www.mds.gov.br/backup/institucional/quem-e-quem/imagens/organograma.jpg/image_view_fullscreen)>. Acesos em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Fome Zero. *Programas e Ações*. [2008d]. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza. A Saúde no Brasil na Década de 90: Projetos em Disputa. *Caderno de Serviço Social do HUPE*, Rio de Janeiro, UERJ, ano 3, n. 4, p. 2-34, 1998.

CAMARGO, José Márcio Antônio Guimarães de. Flexibilidade e Produtividade no Mercado de Trabalho Brasileiro. In: CAMARGO, José Márcio Antônio Guimarães de (Org.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV, , 1996.

\_\_\_\_\_. Gastos sociais: focalizar *versus* universalizar. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 2003.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Economia X Sociologia: eficiência ou democracia nas relações de trabalho? *Dados*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 45-82, 2000. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ygzlslb>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_; LAGE, Telma. Desenho Legal e Desemprego Real: Brasil. In: BENSUSÁN, Graciela (Org.). *Instituições Trabalhistas na América Latina: Desempenho Legal e Desempenho Real*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil Contemporâneo: décadas de 80 e 90. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA. p.127-177.

\_\_\_\_\_. De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. *Texto para Discussão* n. 1.310. Brasília: IPEA, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DEDECCA, Cláudio. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, Marcelo Weishaupt; HENRIQUE, Wilnês (Org.). *Trabalho Mercado e Sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: UNESP/ UNICAMP, 2003.

EDUCA TERRA. *Bismarck e a vontade do poder*. [2008]. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/ottobismarck.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

EDUCAÇÃO UOL. *Rainha da Inglaterra: Elizabeth 1ª*. [2008a]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/elizabeth-1a.jhtm>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Sociólogo alemão: Max Weber*. [2008b]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/max-weber.jhtm>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

SCOREL, Sarah *et al.* As origens da Reforma Sanitária. In: LIMA, Nísia Trindade *et al.* (Org.). *Saúde e Democracia*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 59-81.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Personal webpage*. [2010]. Disponível em: <<http://www.esping-andersen.com/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, n. 24, 1991.

FAVERET FILHO, Paulo; OLIVEIRA, Pedro Jorge. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, n. 3, 1990.

GORDZ, André. *Reclaiming Work: beyond the wage-based society*. Cambridge: Polity Press, 1999.

HEINMANN, Luiza *et al.* (Org.). *O Público e o Privado na Saúde*. São Paulo: Hucitec, 2005 a.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOLANDA, Marcos Costa; GOSSON, Annúzia M. P. M.; NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. *Nota Técnica n. 14: o índice de Gini como medida de concentração de renda*. 2006. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/NT\\_14.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_14.pdf)> Acesso em: 23 jun. 2014.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário online da língua Portuguesa*. Abril. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. 2006. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ycp4h7z>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. *Sistema Educacional Brasileiro*. [2008]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>>. Acesso em: 17 out. 2009.

IPEA . *Políticas Sociais: acompanhamento e Análise*. n. 13. Edição Especial. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: acompanhamento e Análise*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Radat Social*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yhrldqb>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

KELSEN, Hans. *General theory of law and justice*. Cambridge: Harvard University, 1946.

KOWARIC, Lúcio. *Trabalho e Vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda; o 'quase tudo' do sistema de proteção social brasileiro. In: SICSÚ, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 51-68.

MARCELO. *Origens do Feudalismo*. 2012. Disponível em: <<http://professormarcelosimo.es.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

\_\_\_\_\_. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATTOSO, Jorge Eduardo. Emprego e Concorrência Desregulada: incertezas e desafios. In: MATTOSO, Jorge Eduardo; OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa (Org.). *Crise e Trabalho no Brasil*. Modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996

MATTOSO, Jorge Eduardo; OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. *Crise e Trabalho no Brasil*. Modernidade ou volta ao passado? Apresentação. São Paulo: Scritta, 1996.

MÉDICI, André Cesar; MACIEL, Marco Cícero. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo; 1980-92. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1995.

MENDES, Eugênio Vilaça. As políticas de saúde nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto liberal. In: *Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. 2. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1994.

MENDES RIBEIRO, José. Sistema Único de Saúde: gestão, financiamento, modelo assistencial, saúde suplementar. Apresentação no *Seminário Internacional Políticas de Saúde e Proteção Social*, 12 a 14 mar. 2009. Escola Nacional de Saúde Pública (FIOCRUZ). Disponível em: <<http://tinyurl.com/yhal4pm>>. Acesso em: 18 out. 2009.



- OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo; FLEURY, Sonia Teixeira. *In: Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- OPPENHEIM, Felix. Verbete sobre “Justiça”. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: Editora da UNB, 1986.
- PAES E BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto; DUARTE, Renata Pacheco Nogueira. *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão n. 454), 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0454.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- PASTORE, José. *A agonia do emprego*. São Paulo: LTR Editora, 1997.
- PNUD. *Sobre o PNUD*. [2008a]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento humano e IDH*. [2008b]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion=0>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- POCHMAN, Marcio. Gastos sociais e seus efeitos recentes no nível do emprego e na desigualdade de renda do trabalho no Brasil. *In: SICSÚ, João (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 69-77.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. São Paulo: Campus, 1980.
- QUE DIA é hoje. [*Diretas já*]. [2008]. Disponível em: <<http://www.quediaehoje.net/fatos/jan/25janfato.jpg>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42. ANPOCS, 2000.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil. Afinal, do que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. São Paulo: Campus, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SECRETARIA Municipal de Saúde de Assis. *Estratégia Saúde da Família*. [2008]. Disponível em: <[http://www.saude.assis.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73&Itemid=63](http://www.saude.assis.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=63)>. Acesso em: 2 jun. 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. A repetência no contexto internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil não participa? *Texto para Discussão* n. 1.300. Brasília, IPEA, 2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8vl9xe>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

SOUSA, Renilson. O sistema público de saúde brasileiro. In: NEGRI, Barjas; VIANNA, Ana Luiza (Org). *O sistema único de saúde em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobravime/ Celag, 2002.

STANDING, Guy. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. London: MacMillan Press; New York: St. Martin Press Inc., 1999.

TEODORO, Mario. As Características do mercado de Trabalho e as Origens do Informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 91-126.

VIANA, Ana Luiza D'ávila; ELIAS, Paulo Eduardo; IBÁÑEZ, Nelson. (Org.) *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ, 1998.

\_\_\_\_\_. *Que Reforma? O Sistema Brasileiro de Proteção Social, entre a Previdência e a Seguridade*. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos*. In: VIANA, Ana Luiza D'ávila; ELIAS, Paulo Eduardo; IBÁÑEZ, Nelson (Org.). *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.



## MINICURRÍCULO

### **Maria Paula Gomes dos Santos**

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/ Universidade Cândido Mendes), é Mestre em Políticas Públicas e Administração Pública pelo Institute of Social Studies, de Haia (Países Baixos).



Técnica em Planejamento e Pesquisa do IPEA, desde 2009, trabalhou na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro desde 1986, tendo experiência docente em cursos de graduação e pós - graduação, em diversas instituições públicas de ensino superior, tais como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).



Este livro compõe o material didático do módulo básico do **Curso de Especialização em Gestão em Saúde**, integrante do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP.

ISBN 978-85-7988-220-3



VENDA PROIBIDA

#### Realização



Ministério da  
Educação



#### Organização



#### Parceria



**ENAP**

#### Oferecimento

