

RECESSÃO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS*

Eduardo Fagnani**
José Carlos Braga***
Pedro Luis Barros Silva****

1. Crise econômica e esgotamento dos mecanismos de financiamento das políticas sociais; 2. Impactos da crise nas políticas setoriais; 3. Comentários finais

Análise dos impactos da recessão econômica sobre o financiamento das políticas sociais, no início dos anos 80.

Na primeira parte são enfatizados dois aspectos: forma subordinada com que o problema do desenvolvimento social foi tratado no âmbito da política econômica no período 1964-84 e limites dessa estratégia governamental nos momentos de descenso do ciclo econômico, quer no sentido de sustentar o patamar do gasto, quer no sentido de fornecer às camadas de mais baixa renda um esquema de proteção adequado ao enfrentamento da crise. Na segunda parte procura-se examinar a especificidade desses processos gerais – inadequação dos mecanismos de financiamento e, sobretudo, seu esgotamento na fase recessiva – para as políticas de governo nos setores de habitação, saneamento básico, transporte coletivo urbano, previdência social, assistência médica e atenção à saúde. Breves comentários sobre as perspectivas que se colocam no reordenamento da política social no Governo da Nova República.

1. Crise econômica e esgotamento dos mecanismos de financiamento das políticas sociais

Entre 1964 e 1984, as ações de governo em diferentes setores sociais conformaram um certo padrão de intervenção.¹ Uma das características desse padrão é a inadequação dos mecanismos de financiamento para a obtenção de equidade. Isso se traduziu na inexistência de formas para compatibilizar, de maneira positiva, os processos de acumulação e de equidade.

O financiamento das políticas sociais tem sido dividido em dois grupos de setores: por um lado, os setores de saúde pública, educação, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar, que dependem de recursos do orçamento fiscal; por outro lado, os setores de previdência social, assistência médica, habitação e saneamento básico, onde foi possível criar fontes de recursos autônomas em relação ao orçamento fiscal, baseadas na contribuição de empregados e empregadores.

* Trabalho escrito em 1986.

** Economista; mestre em ciências sociais; professor no Instituto de Economia da Unicamp; Gerente do Instituto de Economia do Setor Público (Iesp) da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap). (Endereço dos autores: Rua Desembargador Joaquim Celidônio, 33 – São Paulo, SP.)

*** Administrador público; mestre em sociologia; professor no Instituto de Economia da Unicamp.

**** Doutor em economia; professor no Instituto de Economia da Unicamp; assessor da diretoria do Instituto de Economia do Setor Público da Fundap.

¹ Fagnani, E. & Silva, Pedro Luis. *Dilemas do reordenamento da política social na transição democrática*. Trabalho apresentado ao IX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Águas de São Pedro, out. 1985.

Vários são os fatores que evidenciam as iniquidades desses mecanismos de financiamento. A contribuição dos assalariados é injusta do ponto de vista fiscal, pois sublinha ainda mais o caráter regressivo da estrutura tributária nacional. A contribuição das empresas, por sua vez, é contabilizada na forma de encargos e repassada aos preços fiscais das mercadorias. Assim, de modo indireto, seu ônus recai sobre os consumidores em geral.

Além disso, a contribuição compulsória não livra o assalariado do pagamento direto dos bens e serviços públicos aos quais pretende ter acesso. Tais pagamentos, materializados em tarifas de água e esgoto, prestação de casa própria, adicionais para o recebimento de serviços de saúde são mantidos a níveis elevados e muitas vezes corrigidos por índices superiores ao índice de correção dos salários.

Ademais, a regra de que "só tem direito quem contribui" é injusta, pois marginaliza parcela significativa e relativamente mais carente da população, como os trabalhadores do mercado informal, os autônomos e os desempregados.

Também é possível verificar que o gasto não se constitui num mecanismo de distribuição indireta de renda. Tem sido residual a destinação de recursos do orçamento fiscal para o financiamento de programas sociais. As políticas de governo nas áreas de saúde pública, educação, transporte coletivo e suplementação alimentar – que dependem exclusivamente de dotações orçamentárias – foram penalizadas no processo alocativo.

Na verdade, o avanço da intervenção estatal nas áreas sociais materializou-se somente naqueles setores onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento fiscal.

Por sua vez, esses mecanismos, baseados na lógica de auto-sustentação financeira, fundamentam-se em critérios incompatíveis com a efetividade das políticas sociais.

Nesse sentido, note-se que os recursos aplicados, devido à sua origem, são necessariamente remunerados e, dessa forma, a hierarquização dos programas prioritários não se baseia em critérios de urgência ou carência, do ponto de vista do quadro de condições de vida da população mas, sobretudo, em critérios de rentabilidade empresarial e bancária.

Essa lógica é inflexível, pois não contempla com remuneração diferenciada os recursos investidos em programas dirigidos aos estratos de menor poder aquisitivo. Mais do que isso, trata-se de uma lógica onde qualquer forma de subsídio ou de aplicação de recursos a fundo perdido não se justifica, até mesmo em programas reconhecidamente urgentes do ponto de vista social.

Cabe lembrar ainda a sensibilidade dessas fontes de recursos ao movimento cíclico da economia, pois se baseiam na contribuição dos assalariados e dependem, portanto, do comportamento do emprego e do salário. Nos períodos de depressão econômica, essas fontes de receita são dilapidadas, reduzindo o alcance das políticas sociais. Paradoxalmente, isso ocorre quando é maior a demanda por esses bens e serviços.

Em razão disso, em muitos casos, mesmo contribuindo compulsoriamente para a formação desses fundos, os assalariados não têm acesso aos bens e serviços por eles produzidos.

A inadequação desses mecanismos de financiamento da política social brasileira é responsável, em parte, pelos reduzidos graus de efetividade alcançados pelo conjunto dos programas. Nesse sentido, no final dos anos 70, quando ainda não eram tão pronunciados os impactos da crise econômica, pôde-se constatar que uma série de problemas e necessidades a nível das condições mais primárias de vida es-

tavam ainda sem solução nas diferentes áreas de intervenção relacionadas com o problema social. Na crise, essa característica “perversa” de intervenção governamental se acentua, devido a seus efeitos sobre os mecanismos de financiamento, acelerando um processo mais geral de esgotamento do padrão da política social vigente no pós-64.

Esse esgotamento foi determinado por um conjunto de fatores que surgiram no bojo do processo de liberalização do regime autoritário, que se sobrepõe ao agravamento da crise econômica, administrada de forma ortodoxa e recessiva.

O contexto político do período 1979-84 é o de reafirmação do compromisso do Governo Figueiredo com o “processo de abertura lento, gradual e seguro”, iniciado na gestão anterior. Essa liberalização do regime político permitiu ampliar os canais de vocalização dos interesses das classes subalternas.² No bojo desse processo emergem reivindicações por uma política social com maior centralidade na agenda estatal e com graus mais elevados de efetividade. Essas pressões provêm de pelo menos três tipos de organizações de representação de interesses das classes subalternas: sindicatos, partidos de oposição e movimentos sociais urbanos. Tais demandas adquirem até mesmo formas violentas de expressão, colocando de modo claro a precariedade das condições de vida das classes populares e a importância de um novo tratamento para a questão social.

Além das classes subalternas, as pressões pelo aumento da centralidade e efetividade da política social também provêm dos compromissos assumidos pelo Governo e seu partido no jogo político partidário e no processo eleitoral. Intensificou-se, nesse sentido, a utilização das políticas sociais enquanto instrumento de mobilização e sustentação do partido do Governo ante o conjunto da população. Essa estratégia das coalizões é claramente identificada nos planos governamentais e sobretudo no discurso das lideranças do partido situacionista e dos ministros das áreas sociais.

Contudo, a emergência desses processos coincide com o acirramento da reversão cíclica da economia brasileira, agravada pela adoção de uma política econômica ortodoxa e recessiva,³ que colocou sérios obstáculos à capacidade governamental de dar respostas às pressões emergentes.

Os reflexos da política econômica no estreitamento dos raios de manobra da intervenção estatal nas áreas sociais são bastante nítidos. Em primeiro lugar, por seus efeitos sobre o nível de renda e emprego, a recessão constitui-se num elemento *ampliador* das carências sociais e *recriador* de condições para a emergência de novas demandas por políticas sociais efetivas.⁴

² Cardoso, F.H. Os anos Figueiredo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, 1(1), dez. 1981.

³ Goldenstein, Lúcia, *Da heterodoxia ao FMI - a política de 1979 a 1982*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, 1985; Serra, José. A crise econômica e o flagelo do desemprego. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 4(4), out./dez. 1984.

⁴ Vários autores têm analisado os impactos da depressão econômica na atividade produtiva e no nível do emprego e da renda. Serra (op. cit. p. 8) salienta que “o principal setor onde a crise se manifesta é o industrial. Sua produção declinou cerca de 16% desde 1980 e o emprego, no mesmo período (1980-84), caiu cerca de 20%, voltando ao nível de 11 anos atrás. Dentro da indústria, o ramo mais atingido é o de bens de capital, cuja produção desabou em nada menos que 46,5% em apenas três anos, retrocedendo ao nível de 1973 (...). Em dezembro de 1983, o índice de ociosidade nas indústrias de bens de capital sob encomenda era de cerca de 65%”. A renda por habitante do país, prossegue o autor, “declinou entre 1980 e 1984 quase 13%, voltando ao nível de 1976. A queda do padrão de vida médio dos brasileiros foi de 16,5%, se levarmos em conta também a perda de renda real devido à degradação das relações de troca e à ampliação de remessas ao exterior por conta dos serviços de fatores.” Os efeitos da depressão serão prolongados, adverte (p. 12), considerando que “se o PIB crescer em 5% ao ano a partir de 1985, somente em 1990 voltaremos à renda por habitante de 1980; se o produto industrial crescer a partir de 1985 em cerca de 6% anuais, o nível do emprego desse setor em 1980 só poderia ser recuperado em 1994. Mesmo que a referida taxa se elevasse a 10%, aquela

Em segundo lugar, com a depressão econômica foram *dilapidados os sistemas de financiamentos baseados na contribuição dos assalariados*, como os que sustentam as políticas de previdência social, assistência médica, habitação e saneamento básico. Assim, contraditoriamente, a política social debilita-se na crise quando é maior a demanda para tais bens e serviços.

É importante salientar que, ante a vulnerabilização desses mecanismos de financiamento, a “solução” encontrada pelo Governo em alguns casos foi, simplesmente, exigir contribuições adicionais dos assalariados. Com isso se ampliou a participação desse segmento no financiamento da política social, acentuando o caráter regressivo da estrutura de captação de recursos.

Por sua vez, setores como educação, saúde pública, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar, cujo financiamento depende de recursos orçamentários da União, dos estados e dos municípios, *foram igualmente debilitados devido à queda real da arrecadação tributária*, em função do declínio da atividade produtiva.

Em terceiro lugar, em virtude dos objetivos da política de estabilização posta em prática pelo Governo, foram realizados cortes indiscriminados nos gastos públicos, afetando inclusive os programas sociais. Paradoxalmente, isso ocorreu a despeito do agravamento dos problemas existentes nesse campo.

2. Impactos da crise nas políticas setoriais

2.1 Habitação

A política econômica recessiva teve papel decisivo na crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cuja receita provém das contribuições dos empregados e empregadores para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), da capacidade de pagamento dos mutuários e da margem de poupança global da sociedade. O equilíbrio financeiro do sistema depende, ainda, das possibilidades de se compatibilizarem aplicações de retorno a longo prazo com captações de curto prazo.

recuperação ocorreria apenas no final desta década”. Bonelli (Renda; todos perdem mas alguns mais do que outros. *Economia em Perspectiva*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, 8:4, nov. 1984) constata para o período 1979-83 uma impressionante redução da renda média de todos os segmentos da população com algum rendimento: “Para o enorme contingente humano – 50 milhões de pessoas – que percebia algum rendimento nesses anos, a redução da renda média no quadriênio alcançou aproximadamente 23%. Ao dividir o período nos dois biênios que o compõem, nota-se que no primeiro a perda da renda média foi de 3%, ao passo que no biênio 1982-83 atingiu 20%.” A redução da renda média não foi uniforme, atingindo mais duramente os estratos inferiores. Segundo o autor, “os 40% inferiores da distribuição de rendimentos tiveram perdas de renda média real no quadriênio da ordem de 30% (27,4% no biênio 1982-83), ao passo que para os 40% superiores, a perda foi de 22% sendo 19% no último biênio”.

Hoffmann (Distribuição de renda e pobreza entre as famílias no Brasil, de 1980 a 1983. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 5(3):59, jul./set. 1985) constata que entre 1979 e 1983 cresceram os níveis de pobreza absoluta, tanto para o Brasil como para as regiões analisadas em seu estudo (Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), “mostrando que a recessão atingiu todo o país”. Lembra, contudo, que foi nas regiões mais industrializadas (Sul e Sudeste) que os efeitos da recessão se manifestaram mais drasticamente.

Outro sintoma dramático do agravamento da situação social é a fome. Estudos recentes (Ver: Castro, Cláudio de M. & Coimbra, M. org. *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo, Unicamp/Almep, 1985) constata a deterioração acentuada das condições nutricionais da população brasileira no início dos anos 80, em virtude da diminuição da disponibilidade *per capita* de alimentos básicos, que se justapõe à elevação do preço desses produtos e à queda do poder aquisitivo da população de baixa renda.

Supõe-se que a recessão tenha também repercutido negativamente sobre as condições de saúde, habitação, saneamento básico, transporte coletivo urbano, etc. No entanto, é difícil dimensionar a ampliação dessas carências, em virtude da precariedade dos indicadores existentes. Porém, as evidências disponíveis apontam claramente nessa direção.

O FGTS foi duplamente penalizado pelo desemprego e pela desindexação dos salários: queda na arrecadação bruta e aumento nos saques, limitando, conseqüentemente, a arrecadação líquida. Os dados apresentados na tabela 1 e comentados a seguir mostram a magnitude desse processo:

– a arrecadação bruta (fluxos no período) sofre perdas reais significativas a partir de 1979, sendo particularmente crítico o desempenho do biênio 1983/84. Em termos reais, a arrecadação bruta obtida em 1984 foi 33,8% inferior à de 1979;

– o volume de saques elevou-se progressivamente, e a taxas elevadas, até 1983. O volume de saques efetuados nesse ano foi, em termos reais, 33,3% superior ao de 1979. Em 1984, essa tendência arrefeceu ligeiramente, voltando ao nível de 1979;

– refletindo o comportamento dessas variáveis, a relação saque/arrecadação bruta eleva-se de 50,9%, em 1978, para 80,4%, em 1984;

– como corolário, a arrecadação líquida do FGTS declina drasticamente a partir de 1978 – sendo particularmente grave o decréscimo real observado em 1982/83 (-66,8%). Com isso, a arrecadação líquida real obtida em 1984 foi 73% inferior à de 1979.

A política salarial e, em especial, o Decreto-lei nº 2.065/83 restringiram a capacidade de pagamento dos mutuários, vulnerabilizando a segunda fonte de receita do SFH. Pelo Decreto, os salários da classe média – onde se inclui a maior parte dos mutuários do BNH – passaram a ser corrigidos por índices inferiores (80% do INPC) aos aplicados na correção da prestação da casa própria (INPC integral). O impacto dessa medida foi imediato. O índice de inadimplência elevou-se espetacularmente, atingindo um patamar crítico para a estabilidade do sistema: de 26,3% em dezembro de 1980, para 43,6% em julho de 1983 e para 50,9% em junho de 1984 (tabela 2). Mas o que é mais preocupante para o equilíbrio do sistema é o quadro potencial de insolvência, caracterizado pelo impressionante crescimento do número de mutuários com mais de três prestações em atraso. Entre junho de 1983 e agosto de 1984, o percentual de contratos nessas condições evoluiu de 6,3% para 19,2%.

Outro indicador do limite crítico para a estabilidade do sistema atingido por essa fonte de receita é a evolução do comprometimento da renda familiar com prestações da casa própria, sobretudo para os estratos de maior renda. Por exemplo, entre julho de 1982 e julho de 1984 esse comprometimento evoluiu de 31,6% para 45,3%, para as famílias com renda mensal de 20 salários mínimos, e de 28,7% para 38,4%, para os estratos com renda familiar de 15 salários. Para as faixas inferiores, esse comprometimento, apesar de progressivo, evoluiu de forma menos acentuada (tabela 3).

As cadernetas de poupança – o terceiro sustentáculo do SFH – foram parcialmente penalizadas pelos impactos negativos da política econômica sobre a massa de salários. Mesmo assim, esse ativo apresentou um desempenho satisfatório no período recessivo: à exceção de 1980, quando sofreu queda real de -5,9%, nos demais anos o saldo das cadernetas apresentou taxas de crescimento real positivas, embora oscilantes (tabela 4). Por um lado, esse desempenho foi possível graças à adoção, pelo Governo, de um conjunto de medidas protecionistas nos momentos em que a captação desse ativo apresentou sinais de esgotamento. Por outro lado, decorreu de um processo mais geral de transferência de haveres monetários (papel moeda em poder do público e depósitos à vista) para haveres não-monetários (cadernetas de poupança, depósitos a prazo, letras imobiliárias, títulos da dívida pública, etc.).

Tabela 1
Brasil
Evolução do FGTS/Fluxos no período
1978 - 84

Ano	Arrecadação bruta			Saques			Arrecadação líquida			B/A (em %)
	Cz\$ milhões de 1984 ¹ A	Nºs índices 1979 = 100,00	Crescimento anual (%) ²	Cz\$ milhões de 1984 ¹ B	Nº índices 1979 = 100,00	Crescimento anual (%) ²	Cz\$ milhões de 1984 ¹ C = A - B	Nºs índices 1979 = 100,00	Crescimento anual (%) ²	
1978	5.701	98,75	13,75	2.900	95,28	11,81	2.801	102,63	15,82	50,9
1979	5.773	100,0	1,26	3.044	100,00	4,96	2.729	100,00	2,56	52,7
1980	5.445	94,31	-5,69	3.156	103,68	3,68	2.289	83,86	-16,14	58,0
1981	5.365	92,93	-1,47	3.360	110,38	6,46	2.005	73,46	-12,40	62,6
1982	5.821	100,83	8,50	3.673	120,67	9,32	2.148	78,69	7,12	63,1
1983	4.771	82,65	-18,03	4.058	133,30	10,47	713	26,15	-66,77	85,0
1984	3.821	66,19	-19,91	3.073	100,95	-24,27	748	27,41	-4,90	80,4

Fonte: Banco Central do Brasil. *Boletim Mensal*, 20(2), fev. 1984; 22(1/2), jan/fev. 1986.

¹ Valores inflacionários pelo IGP-DI, Coluna 21 (IBRE/FGV).

² Trata-se de taxa de crescimento anual, obtida como nesse exemplo:
Taxa de crescimento da arrecadação bruta de 1979 em relação a 1978:

$$\frac{(1979 \times 100)}{1978} = \frac{5773}{5701} = 1,0126 \times 100 = 101,26 - 100 = 1,26$$

Tabela 2
Brasil
BNH - Evolução do percentual de contratos
com prestações atrasadas
1980 - 84

Ano	Percentual de contratos com até três prestações em atraso	Percentual de contratos com mais de três prestações em atraso	Percentual de contratos em inadimplência
1980			
Dez.	(*)	(*)	26,3
1983			
Jul.	37,3	6,3	43,6
Ago.	40,1	6,7	46,8
Set.	39,4	7,3	46,7
Out.	38,0	10,6	48,6
Nov.	38,1	12,1	50,2
Dez.	34,1	12,3	46,4
1984			
Jan.	34,9	13,5	48,4
Fev.	35,1	14,1	49,2
Mar.	34,9	15,1	50,0
Abr.	36,6	17,2	53,8
Mai	33,5	17,4	50,9
Jun.	33,9	17,0	50,9
Jul.	(*)	18,2	(*)
Ago.	(*)	19,2	(*)

Fonte: BNH. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 out. 1984.

* Dado não obtido.

Para se ter uma idéia da magnitude desse processo, note-se que entre 1980 e 1984 a participação dos haveres monetários em relação ao total de haveres financeiros declinou de 32,5% para 10,7% e, em contrapartida, a participação dos haveres não-monetários elevou-se de 67,5% para 89,3% (tabela 4). Essas transferências não podem ser consideradas como poupanças, mas sim como repasses de "saldos de caixa", incentivados pela inflação e pelo mercado financeiro especulativo. Contudo, é importante frisar que, nesse processo de transferência, as cadernetas de poupança *perderam competitividade*, sobretudo para os ativos da dívida pública. Com base nos dados da tabela 4, pode-se notar que, a partir de 1979, o saldo dos recursos aplicados em ORTN apresentam taxas de crescimento real elevadas e muito superiores às das cadernetas de poupança. Com isso, a participação das ORTN no total de haveres financeiros passou de 9,7%, em 1979, para 34,9%, em 1984, enquanto, em igual período, a participação da caderneta de poupança eleva-se de 20,3% para 25,7%.

Tabela 3
Evolução do comprometimento de renda no SFH
jul./82 a jul./84
Plano de Equivalência Salarial/Tabela Price (PES/TP)

Ano	Valor aproximado do financiamento em UPC					
	Variáveis	780	1.790	2.385	3.030	3.950
1982	Renda (salário mínimo)	3,00	7,00	10,00	15,00	20,00
	Renda (Cr\$)	49.824,00	116.256,00	166.080,00	249.120,00	332.160,00
	Prestação (Cr\$)	12.091,00	35.623,00	54.333,00	71.601,00	104.865,00
	Prestação/renda (%)	24,27	30,64	32,71	28,74	31,57
1983	Renda (salário mínimo)	3,08	7,07	10,02	14,66	19,06
	Renda (Cr\$)	107.281,29	246.006,88	348.538,32	509.838,24	662.754,08
	Prestação (Cr\$)	27.860,00	82.083,00	125.194,00	164.983,00	241.630,00
	Prestação/renda (%)	25,97	33,37	35,92	32,36	36,46
1984	Renda (salário mínimo)	3,08	6,75	9,25	12,80	15,90
	Renda (Cr\$)	300.387,61	658.029,90	900.766,11	1.246.706,74	1.548.125,78
	Prestação (Cr\$)	80.794,00	238.039,00	363.063,00	478.451,00	700.727,00
	Prestação/renda (%)	26,89	36,17	40,30	38,38	45,26

Fonte: BNH. Cf. da Mata, Nelson. Palestra na Escola Superior de Guerra em 20.08.84.

Obs.: Estimou-se, para julho de 1984, uma variação da ORTN (12 meses) = 190% e do salário mínimo, no mesmo período, em 180%.

Tabela 4
 Brasil
 Saldo dos principais haveres financeiros
 1979/84

Saldos em 31/12	Haveres monetários ¹ A	Haveres não-monetários							Total de haveres não-monetários I = B + ... + H	Haveres financeiros J = A + I
		Depósito em caderneta de poupança B	Depósitos a prazo fixo C	Letras de câmbio D	Letras imobiliárias E	Títulos da dívida Pública Federal ²		Outros H		
						ORTN ³ F	LTN G			
Em Cz\$ milhões correntes										
1979	838	523	410	187	13	251	270	85	1.739	2.577
1980	1.428	985	639	275	16	589	259	151	2.914	4.342
1981	2.671	2.485	1.560	494	27	1.986	1.102	413	8.067	10.740
1982	4.416	5.720	3.401	1.785	30	6.399	1.463	1.305	19.833	24.249
1983	8.666	18.154	9.647	4.677	79	20.723	4.712	2.676	60.688	69.353
1984	26.080	62.510	39.986	15.607	135	84.773	5.502	8.507	217.022	243.102

	Em percentagem									
1979	32,52	20,29	15,91	7,26	0,50	9,74	10,48	3,30	67,48	100,00
1980	32,89	22,69	14,72	6,33	0,37	13,57	5,96	3,48	67,11	100,00
1981	24,87	23,14	14,53	4,60	0,25	18,50	10,26	3,85	75,13	100,00
1982	18,21	23,59	14,02	7,36	0,12	26,39	6,03	4,27	81,79	100,00
1983	12,50	26,18	13,91	6,75	0,11	29,89	6,80	3,86	87,50	100,00
1984	10,73	25,71	16,45	6,42	0,06	34,87	2,26	3,50	89,27	100,00

	Taxa real ⁵ de crescimento anual (%)									
1979	12,25	17,57	17,86	-5,09	-23,22	0,04	-10,05	17,49	6,28	8,43
1980	-14,90	-5,94	-22,16	-26,56	-38,53	17,19	-52,09	-11,28	-16,31	-15,85
1981	-10,89	20,20	16,31	-14,42	-19,60	60,64	102,71	30,31	31,89	17,82
1982	-15,43	17,77	11,55	84,88	-45,04	64,86	-32,07	28,22	25,79	15,54
1983	-22,89	24,68	11,44	2,94	5,67	27,23	26,54	1,58	20,18	12,34
1984	-6,14	7,40	29,29	4,08	-56,00	27,59	-63,57	-0,22	11,58	9,36

Fonte: Banco Central do Brasil, *Boletim Mensal*, 20(10); 22(1/2), jan./fev. 1986.

¹ Papel moeda em poder do público e depósitos à vista.

² Em poder do Banco Central e em poder do público.

³ A partir de dez. 1981 corresponde ao somatório das carteiras do Banco do Brasil (valor cambial) e do Banco Central (ORTN = número de títulos x valor nominal; LTN = valor de face).

⁴ Inclui titular da Dívida Pública Estadual e Municipal e Obrigações do Tesouro Nacional (ORTN).

⁵ Valores inflacionados pelo IGP-DI. Coluna 2 (IBRE/FGV).

Os impactos da política econômica sobre o SFH não se restringiram à vulnerabilização de suas fontes de receitas. O elevado patamar atingido pela inflação, conjugado à desindexação dos salários, provocou desequilíbrios financeiros internos ao sistema. O montante dos saldos devedores acumulados no final dos contratos – que, na maioria dos casos (contratos anteriores a 1981), é de responsabilidade do BNH – cresceu espetacularmente, gerando o preocupante “rombo” financeiro nas contas do SFH.

A formação do saldo devedor no final dos contratos decorreu da defasagem entre o reajuste do saldo devedor (trimestral) e o reajuste das prestações (semestral e, na maioria dos casos, anual). Quando a taxa de inflação se eleva, parcela cada vez maior das prestações passa a ser canalizada para o pagamento dos juros, em detrimento da amortização da dívida, formando-se, assim, um resíduo. Esse problema foi agravado pela diversidade entre o índice que reajustava a prestação (INPC) e o que corrigia o saldo devedor (ORTN).

Além da evolução da ORTN em níveis superiores ao INPC, houve o problema adicional relacionado à capacidade de pagamento dos mutuários e, portanto, à política salarial: lembre-se que pelo Decreto nº 2.065/83, a maior parte dos mutuários passou a ter seus salários reajustados em 80% do INPC. Logo, a política salarial, ao impor restrições às possibilidades de se corrigirem as prestações em magnitude compatível com a necessidade de amortização da dívida, constituiu-se também num sério limite ao equilíbrio atuarial do sistema.

Assim, num contexto de inflação elevada e de salários desindexados, persistiu o seguinte impasse: como fixar a prestação da casa própria (anual e semestral) em magnitude suficiente para remunerar um passivo corrigido trimestralmente com base na evolução da ORTN, se a maior parte dos mutuários tinha seus salários corrigidos semestralmente com base em 80% do INPC?

A tentativa do Governo de resolver esse impasse através da adoção de medidas anti-sociais em 1983 – aumento de prestação em níveis superiores à correção dos salários – conduziu, como vimos, ao espetacular crescimento do índice de inadimplência.

A crise do SFH afetou o desempenho da política habitacional. O patamar do gasto governamental na Área de Habitação e Operações Complementares manteve-se até 1982, caiu sensivelmente (-12,1%), em 1983 e drasticamente (-37,3%), em 1984. Com isso, o gasto total realizado em 1984 correspondeu, em termos reais, um pouco mais da metade do volume aplicado em 1982 (tabela 5).

A produção de moradias também declinou no período. O número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 (214.009) foi 62% inferior ao total concedido em 1980 (562.443). Foi particularmente crítico o desempenho em 1983, quando o número total de unidades financiadas caiu 67,3% em relação ao ano anterior. A chamada Área de Interesse Social foi ainda mais prejudicada, pois tal declínio foi de 82,2% (tabela 6).

Esse desempenho da política nacional de habitação é paradoxal de sobreposto às estimativas acerca do déficit de moradias existente no país. Estudos governamentais realizados no final dos anos 70 – e, portanto, antes do aprofundamento da recessão – estimavam que as necessidades habitacionais para o período 1980-85 eram de aproximadamente sete milhões de unidades (tabela 7).

Tal situação agrava-se se considerarmos que 77,1% dessas necessidades se referem aos estratos populacionais com renda familiar inferior a três salários mínimos, para quem os benefícios da política nacional da habitação têm sido residuais:

Tabela 5
Brasil
BNH - Aplicações na área de habitação e
operações complementares
1980-84
(Em mil UPC)

Programas	A n o				
	1980	1981	1982	1983	1984
Profilurb	1.065	863	781	-	-
João de Barro	-	-	-	-	135
Promorar	4.472	11.572	21.394	20.700	17.284
Cohab	56.005	71.981	60.604	45.346	23.403
Ficam	3.325	5.466	5.380	4.968	988
Cooperativas ¹	74.258	81.787	80.604	73.230	45.614
Total área de interesse social	<u>139.125</u>	<u>171.669</u>	<u>168.763</u>	<u>144.244</u>	<u>87.424</u>
SBPE	23.728	4.880	8.132	15.812	18.581
Recon	23.086	20.073	20.081	15.299	5.335
Operações complementares de habitação	19.677	14.242	20.830	16.084	8.621
Total	<u>205.616</u>	<u>210.864</u>	<u>217.806</u>	<u>191.439</u>	<u>119.961</u>

Fonte: BNH/DPLAC.

¹ Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipoteca, empresas e sindicatos.

Profilurb = Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

João de Barro (trata-se de um programa de urbanização de favelas)

Promorar = Programa de Erradicação de sub-Habitação

Cohab = Companhia de Habitação

Cooperativas = Cooperativas habitacionais

Ficam = programa de Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social

Phaasp = Programa Nacional de Habitação do Servidor Público

SBPE = Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Recon = Subprograma de Refinanciamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção

no período 1965/84 apenas 6,4% do saldo dos financiamentos foram destinados aos mutuários com renda familiar inferior a 3,5 salários mínimos (tabela 8).

2.2 Saneamento básico

As principais fontes da receita do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) provêm do BNH e dos governos estaduais. Os recursos do BNH originam-se da contribuição compulsória de trabalhadores e empregadores para a constituição do FGTS, e os recursos dos estados são de origem orçamentária e compõem os Fundos de Financiamento para Água e Esgoto (FAE).

Um dos pressupostos fundamentais do modelo inspirador do SFS é sua auto-sustentação. O "equilíbrio permanente de recursos" seria assegurado pelo retorno dos ativos dos FAE. Assim, no início do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), previa-se que os estados devessem contribuir com recursos orçamentários para

Tabela 6
Brasil
BNH - Número de financiamentos habitacionais concedidos
1980-84

Programas	A n o				
	1980	1981	1982	1983	1984
João de Barro/Promorar	84.718	45.907	51.167	8.566	24.273
Cohab	115.212	81.024	125.275	16.460	63.668
Ficam	5.378	10.290	23.249	148	4.005
Cooperativas ¹	68.212	70.203	86.680	25.821	27.371
Total área de interesse social	<u>273.520</u>	<u>207.424</u>	<u>286.371</u>	<u>50.995</u>	<u>119.317</u>
SBPE	268.730	230.950	249.764	121.775	93.678
Recon	20.193	13.278	19.699	9.046	1.014
Operação complementar de Habitação	-	218	-	-	-
Total	<u>562.443</u>	<u>451.870</u>	<u>555.834</u>	<u>181.816</u>	<u>214.009</u>

Fonte: BNH/DPLAC.

¹ Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipoteca, empresas e sindicatos.

a integralização dos respectivos FAE, durante o período necessário para a eliminação do déficit da oferta de serviços existentes no setor. Acreditava-se que a contribuição de 6% das receitas estaduais para a integralização dos ativos dos FAE seria “suficiente para o equacionamento do problema de abastecimento de água no prazo máximo de 10 anos e para o controle dos casos críticos de poluição em prazo um pouco maior”.⁵ Supunha-se que tendo sido eliminado o déficit dos serviços, a participação dos estados seria então dispensada, pois os retornos dos ativos dos FAE seriam suficientes para suprir as necessidades de recursos para investimentos. Assim, segundo um documento oficial, a capitalização dos FAE “possibilitaria aos estados, após a realização do programa inicial de abastecimento de água, dispor de um fundo capaz de *manter o atendimento permanente* da demanda e acelerar os programas de despoluição de sistemas de esgoto sanitário. Acrescente-se que, ao final do Plano, os *Estados estarão liberados em seus orçamentos* da destinação de recursos para investimentos no setor” (grifo nosso).⁶

É por esses motivos que, para os formuladores do Planasa, os FAE “constituem a base e a garantia do esquema e o principal suporte do SFS. A velocidade na realização do programa e, portanto, o tempo necessário para atingir os propósitos, será função da velocidade de integralização do respectivo fundo e do retorno dos empréstimos”.⁷ A auto-sustentação financeira do setor repousa, portanto, na “criação, integralização, manutenção e eficiente gestão do FAE”.⁸

⁵ Banco Nacional de Habitação. O problema de água e esgoto, equacionamento em nível nacional; a experiência brasileira. In: Congresso de Engenharia Sanitária, Caracas, 1969. Anexo I, p. 15.

⁶ Banco Nacional de Habitação. Abastecimento de água; equacionamento em nível nacional. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, São Paulo, 1971. p. 38.

⁷ Id. *ibid.* p. 42.

⁸ Id. *ibid.* p. 42.

Tabela 7
 Estimativa das necessidades habitacionais¹ por faixas de renda familiar, segundo as regiões
 (quadro urbano)
 1980-85

Regiões	Faixas de renda familiar (salário mínimo)										Total	
	0 - 1		1 - 3		3 - 5		5-10		10 e +			
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Região Norte	69.713	27,5	131.217	51,7	30.249	11,9	16.104	6,3	6.648	2,6	253.951	100
Região Nordeste	1.022.788	48,7	831.491	39,6	140.216	6,7	70.095	3,3	36.193	1,7	2.100.753	100
Região Sudeste	708.585	22,2	1.524.010	47,7	484.322	15,2	302.012	9,5	173.358	5,4	3.192.257	100
Região Sul	163.938	22,1	374.281	50,6	103.025	13,9	64.293	8,7	34.955	4,7	740.452	100
Região Centro-Oeste	163.629	32,3	246.801	48,8	47.351	9,4	30.079	5,9	18.091	3,6	505.951	100
Brasil	2.128.653	31,3	3.107.800	45,8	805.163	11,8	482.583	7,1	269.245	4,0	6.793.364	100

Fonte: FIBGE. Cf. Relatório BNH, 1980.

¹ Estão somadas as necessidades de novas habitações e de melhorias nas habitações atuais.

Tabela 8
 Brasil
 Distribuição dos financiamentos habitacionais²
 no âmbito do SFH por faixa de renda
 1965-84

Salário mínimo ^{1, 3} Faixas de renda familiar	Valor unitário máximo de financiamento UPC	% do número de mutuários	% acumulado do número de mutuários	% do saldo dos financiamentos ²	% acumulado do saldo dos financiamentos ²
Até 1,5	450	20	20	1,3	1,3
1,5 a 3,5	900	32	52	5,1	6,4
3,5 a 5,0	1.350	13	65	14,1	20,5
5,0 a 7,0	1.800	12	77	20,4	40,9
7,0 a 9,0	2.250	10	87	22,3	63,2
9,0 a 11,0	2.700	5	92	11,9	75
11,0 a 16,5	3.500	7	99	23,2	98,3
Superior a 16,5	5.000	1	100	1,8	100

Fonte: Dados extracontábeis do SBPE e DPLAC/BNH.

¹ A estimativa da distribuição por faixas de renda tomou por base os valores de prestações e salário mínimo do terceiro trimestre de 1983.

² A distribuição apresentada refere-se aos saldos dos financiamentos habitacionais do SFH - BNH e Sistema Brasileira de Pesquisa e Empréstimo (SBPE), em dez. 1984.

³ Renda familiar mínima necessária no terceiro trimestre de 1983 para aquisição de Valor Unitário de Financiamento (VUF) máximo.

O BNH e os governos estaduais (através dos FAE) deveriam participar, em partes iguais, do montante de recursos emprestados pelo SFS às concessionárias estaduais. No entanto, caso a contribuição orçamentária dos governos estaduais fosse insuficiente para integralizar a contrapartida dos 50% dos recursos que devem provir dos FAE, o BNH, através do Programa Empréstimo Financeiro para Saneamento (Efisan), faria empréstimos suplementares.

O SFS procura minimizar ao máximo as aplicações de recursos a fundo perdido. Recursos dessa natureza são previstos somente nos casos em que o investimento ultrapassa o “financiamento máximo suportável” pelas empresas estaduais. Nesses casos, os recursos não-reembolsáveis devem provir dos próprios municípios beneficiados, exceto daqueles “reconhecidamente carentes” onde, então, essa contrapartida pode vir a ser suprida com recursos dos orçamentos federal e estadual.

Além da gestão eficiente do FAE, a viabilidade do Planasa depende da capacidade de as concessionárias regionais amortizarem os empréstimos contraídos com o BNH e com os governos estaduais, através deles. Essa capacidade, por sua vez, está atrelada às possibilidades de pagamento dos usuários através de tarifas e do custo operacional do sistema. Nesse sentido, salientam os formuladores do Planasa, “a receita tarifária das concessionárias estaduais, deduzida das despesas de operação e manutenção dos sistemas – ou seja, a receita líquida – tem que ser suficiente para cobrir as despesas financeiras decorrentes dos empréstimos programados para o Plano. É fácil perceber que, quanto menor for a despesa operacional das concessionárias para uma dada receita tarifária, tanto maior será a capacidade de ela tomar empréstimos. Por ser esse aspecto de suma importância para a viabilidade do Plano, para ele devem convergir as atenções das autoridades do Estado”.⁹

Essas premissas, na prática, mostraram-se inconsistentes. O desempenho do SFS na década de 70 – e, portanto, antes do aprofundamento da recessão – foi muito insatisfatório *vis-à-vis* o que fora programado.¹⁰ Com base nesse desempenho, tornou-se evidente a inviabilidade da meta de auto-sustentação.

A recessão, e a sua administração por política econômica ortodoxa, levou ao paroxismo as incongruências implícitas no modelo do SFS, provocando seu esgotamento.

Em primeiro lugar, como vimos anteriormente, o desemprego e a queda real dos salários dilapidaram o FGTS, limitando as contribuições diretas e suplementares do BNH para o SFS.

Em segundo lugar, acentuou-se, com a recessão, o endividamento das concessionárias estaduais de saneamento. Tal situação foi resultado da utilização dessas concessionárias enquanto instrumentos da política cambial do Governo na captação de recursos externos, que se sobrepõe à má alocação de recursos, devido, em muitos casos, à ocorrência de um desenfreado processo de privatização desses programas, ocasionando a maximização dos interesses particulares de empresários e burocratas na implementação das políticas de governo nesse campo.¹¹ Com isso, o custo operacional e as despesas financeiras do sistema ampliaram-se em magnitude muito superior às possibilidades de sua cobertura por tarifas pagas pelos consumidores. Dessa forma, no início dos anos 80, o conjunto das concessionárias es-

⁹ Id. *ibid.* p. 36.

¹⁰ Rego Monteiro, J.U. de A. A posição do Brasil face à década da água. *Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 20(4), out./dez. 1981.

¹¹ Fagnani, E. & Silva, Pedro Luís, *op. cit.*

taduais de saneamento apresentava enormes desequilíbrios financeiros e a maior parte delas não havia ainda alcançado a “condição mínima de viabilidade” tal como pressuposto no modelo inspirador do SFS.

Em terceiro lugar, os FAE não evoluíram da forma esperada, devido a um conjunto de fatores, com destaque para a incapacidade de os governos estaduais – já penalizados pela estrutura tributária vigente – contribuírem com sua parcela na integralização dos FAE. Essas contribuições, insuficientes nas conjunturas econômicas favoráveis, tornaram-se declinantes na fase recessiva, devido à queda real das receitas orçamentárias conjugada à necessidade de transferência de aportes de recursos fiscais para a cobertura dos desequilíbrios financeiros das concessionárias regionais. Nesse contexto, a única “saída” encontrada pelos estados foi intensificar seu endividamento junto aos credores externos ou, então, recorrer a empréstimos suplementares junto ao BNH que, por seu turno, também se encontrava numa situação financeira precária.

Além disso, os ativos e os retornos do FAE não evoluíram conforme o previsto. Em alguns anos, os ativos sofreram desvalorizações reais, em virtude da fixação da correção monetária em níveis inferiores aos da inflação. Os retornos foram retardados sobretudo pela alocação de recursos em obras de grande porte, de custos e prazos de implementação elevados que, em muitos casos, beneficiaram muito mais os interesses particulares de segmentos privados e burocráticos, em detrimento dos interesses da sociedade em seu conjunto.

É importante salientar os limites que o SFS impõe à efetividade da política nacional de saneamento. Como foi mencionado, trata-se de um modelo que busca a auto-sustentação financeira e, nesse sentido, as decisões de investimento são submetidas prioritariamente a parâmetros de rentabilidade. Essa característica do SFS determinou, em grande medida, o tratamento subordinado e reconhecidamente impotente dedicado pelo Planasa à questão do esgoto sanitário. Em parte, isso foi condicionado pelo fato de os programas de abastecimento de água serem os que em geral apresentam menores custos e propiciam retornos mais rápidos. Logo, são os mais recomendáveis pelo ângulo de retorno financeiro dos investimentos efetuados.

No início do Planasa, a situação do esgoto sanitário era mais precária que a do abastecimento de água, chegando a ser dramática em parcela considerável dos estados brasileiros.¹² Esse quadro, no entanto, não sensibilizou as autoridades governamentais. No período 1968-81, apenas um terço dos recursos do Planasa foram destinados aos programas de esgoto sanitário, ficando a parcela restante vinculada aos programas de abastecimento de água. Há, portanto, um descompasso entre a prioridade dos gastos e o quadro de carência.¹³

Em suma, no decênio 1970-80, o Planasa desconsiderou parcela ponderável das carências da população brasileira no campo do saneamento básico. É verdade que

¹² Em 1970, apenas 21% da população urbana brasileira residia em domicílios particulares permanentes, com instalações sanitárias ligadas à rede geral; 22% utilizavam-se de fossas sépticas, 39% serviam-se de fossas rudimentares e 18% utilizavam-se de “outros” expedientes, ou simplesmente não possuíam forma alguma de escoamento dos detritos (Fundação IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 1970).

¹³ Esse descompasso pode ser mais bem avaliado pelo seguinte exemplo: em 1974, nas Regiões Sudeste, Centro-Oeste, Sul, Nordeste e Norte, a percentagem da população urbana atendida por rede pública de esgoto sanitário era respectivamente 37%, 17%, 10%, 4% e 3,5%; apesar disso, entre 1968-81, a participação dos programas de esgoto sanitário no volume total (água + esgoto) de recursos investidos pelo Planasa, nessas regiões, foi respectivamente 34%, 22%, 22% e 18%.

Em alguns estados, esse descompasso é ainda mais gritante. Fixando-se em apenas quatro exemplos, nota-se que, em 1974, 0% (Zero) da população urbana do Acre, 0,6% da população urbana do Piauí, 3% da popu-

a situação do abastecimento de água, embora menos grave que a do esgoto, também era insatisfatória no início da implementação do Plano, o que fundamenta a ênfase atribuída a esse programa. Esse fato, no entanto, não justifica o tratamento absolutamente desproporcional e insuficiente dispensado pela política de governo ao problema do esgoto sanitário.

Como corolário, os resultados da ação do Planasa na década de 70 foram expressivos no tocante ao abastecimento de água¹⁴ e insatisfatórios quanto ao esgoto sanitário. Com isso, no início dos anos 80, persistiam os sintomas alarmantes da situação do esgoto nas áreas urbanas.¹⁵

Essa precária situação, constatada em 1980, pode ter-se agravado ainda mais com a recessão. Em decorrência da crise do SFS, o patamar do gasto do Planasa – que apresenta taxas de crescimento real positivas na década de 70 – reduziu-se drasticamente a partir de 1981: em termos reais, o investimento total realizado em 1984 correspondeu a aproximadamente a metade do executado em 1981; os programas de esgoto sanitário foram ainda mais penalizados pois, em igual período, verificou-se uma queda real do nível de investimento da ordem de 63% (tabela 9).

Tabela 9
Planasa - Investimentos realizados¹ em
abastecimento de água e esgoto sanitário
1980-84
(Em mil UPC)

Ano	Esgoto sanitário	Abastecimento de água	Total
1980	22.181	54.483	77.164
1981	32.735	81.493	114.228
1982	32.440	67.463	99.903
1983	21.356	61.430	82.786
1984	12.108	45.348	57.456

Fonte: BNH/Coordenadoria de Saneamento (Cosan).

¹ Inclui recursos do BNH, Fundo de Financiamento para Água e Esgoto (FAE), Financiamento para Esgoto Sanitário (REFINESG), Financiamento para Abastecimento de Água (REFINAG), Fundo Perdido e outros.

lação urbana do Sergipe e 7% da do Espírito Santo encontravam-se servidas por sistemas públicos de esgoto sanitário. A despeito desse quadro, entre 1968-81 a totalidade (100%) dos recursos do Planasa aplicados nesses estados destinou-se aos programas de abastecimento de água (conforme Fagnani, Eduardo. *O perfil da intervenção governamental no saneamento básico*; principais dilemas em São Paulo. São Paulo. Fundap, 1983).

¹⁴ Entre 1970-80, a população urbana abastecida por rede pública de água passou de 26,7 para 59,3 milhões de pessoas. Em termos percentuais, a população urbana beneficiada passou de 51% para 75% (IBGE. *Tabulações avançadas do censo demográfico*; resultados preliminares, Brasil. Rio de Janeiro, 1980).

¹⁵ Em 1980, apenas 35% da população brasileira residia em domicílios ligados à rede pública, enquanto 20% utilizam-se de fossas sépticas e 45% residiam em domicílios providos por fossas rudimentares ou tinham seus detritos correndo a céu aberto.

A análise dessas informações por regiões fisiográficas permite visualizar a gravidade que a situação assumia em algumas áreas: apenas 8% dos moradores em domicílios particulares permanentes urbanos, na Região Norte, residiam em habitações com rede pública de esgoto; no Nordeste, esse contingente era de apenas 9% e nas Regiões Sul e Centro-Oeste, apenas 17%.

Os dados sobre a situação do esgoto, segundo unidades da Federação, revelam que, em 1980, em 16 das 23 unidades o percentual de moradores em domicílios particulares permanentes nos quais havia rede geral era inferior a 15% (IBGE, 1980).

2.3 Transporte coletivo urbano

Nas últimas décadas, o transporte coletivo urbano não contou com uma base financeira de suporte compatível com a crescente demanda por equipamentos desse tipo, decorrente do acelerado processo de urbanização da sociedade brasileira.

Marginalizados na estrutura de financiamento da política nacional de transportes, os programas de transporte coletivo urbano têm dependido fundamentalmente de recursos dos governos estaduais e municipais – já penalizados na estrutura tributária vigente – ou então de empréstimos internos e externos. Inadequado, esse padrão de financiamento se esgotou, por completo, no início dos anos 80.

O lugar subordinado que o setor de transporte coletivo urbano ocupou no âmbito da política nacional de transportes, no período 1956-84, representa uma manifestação concreta de que também na área de transportes os objetivos de obtenção de maior equidade social não foram observados.

Esse fato se apresenta de forma diferenciada em três momentos. No primeiro, assiste-se ao predomínio absoluto do chamado padrão “automobilístico-rodoviário” no âmbito da política nacional de transportes. Esse padrão se caracteriza pela dominância da rodovia, enquanto infra-estrutura, e do automóvel e do caminhão, enquanto equipamentos, simultaneamente à marginalização dos setores ferroviário e porto-hidroviário e à completa omissão quanto ao transporte coletivo urbano. É nítida a funcionalidade da política de transportes às peculiaridades e exigências do processo de industrialização brasileiro.¹⁶

Um dos principais instrumentos de política econômica utilizados na consolidação desse perfil específico assumido pela política de transportes foi, sem dúvida, a montagem de uma estrutura financeira de suporte, plenamente ajustada aos objetivos precípuos da intervenção governamental no setor.

No período 1956-73, a base financeira da política nacional de transportes era constituída pelos seguintes recursos tributários federais: Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG); Taxa Rodoviária Única (TRU); Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas (ISTR); Adicional ao Frete da Marinha Mercante (AFRMM); e, finalmente, Taxa de Melhoramentos dos Portos (TMP).

A primazia do padrão “automobilístico-rodoviário” pode ser atestada se considerarmos que as parcelas do IULCLG, da TRU e do ISTR, legalmente vinculadas ao setor rodoviário, representavam, em conjunto, mais de 75% do total de recursos fiscais legalmente vinculados ao setor de transporte no período 1965-73, ficando os setores ferroviário e hidroviário com a parcela restante.¹⁷

O transporte coletivo urbano, por sua vez, não teve qualquer participação na estrutura de financiamento da política nacional de transportes até meados dos anos 70. O financiamento de suas ações dependia fundamentalmente dos limitados recursos orçamentários dos governos estaduais e municipais. Também não contou com base institucional ou com qualquer planejamento a nível nacional. A política de transportes para as cidades baseava-se em obras de infra-estrutura viária, voltadas preferencialmente à locomoção individual por automóvel.

No segundo momento, entre 1974 e 1978, assiste-se à tentativa de se implementar uma nova estratégia de desenvolvimento e alterar qualitativamente o padrão de

¹⁶ Braga, J. C. & Aguiar, A. C. *Os transportes na política econômica 1956/79*. São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, 1979.

¹⁷ Fagnani, Eduardo. *Pobres viajantes – Estado e Transportes. Coletivos Urbanos. Brasil/Grande São Paulo 1964-84*. Dissertação de mestrado, Campinas, Departamento de Ciências Sociais, IFCH/Unicamp, 1985.

industrialização da economia brasileira. Essa estratégia, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-79) – foi explicitada oficialmente em 1974.¹⁸

O “núcleo central” da nova estratégia é representado por uma política industrial que procura estabelecer um novo padrão de industrialização, no qual a indústria de base exerceria o comando da dinâmica da economia, e por uma política de energia que previa profundas transformações na matriz energética, visando adequá-la aos condicionantes impostos pelo primeiro choque do petróleo.

Nesse contexto, procura-se alterar o perfil da política de transportes, rompendo-se com o padrão “automobilístico-rodoviário” e incentivando-se as modalidades poupadoras de combustível, como a ferroviária e a hidroviária, no tráfego interno de mercadorias, e o transporte coletivo urbano, no tráfego urbano de passageiros. Há, nesse sentido, uma “clara subordinação” da política de transportes, que então se esboçava, ao “núcleo central” da nova estratégia de desenvolvimento.

Acompanhando essa tentativa de transformação da matriz dos transportes dá-se o *rompimento parcial*, nesse período, da relação funcional entre a estrutura de financiamento do setor de transportes com o padrão “automobilístico-rodoviário”, dominante até então.

A partir de 1974, o setor rodoviário passa a ser penalizado pela política tributária do Governo. Nota-se uma significativa redução das receitas fiscais legalmente destinadas a essa modalidade, implicando substancial perda da capacidade de investimento autônomo do setor.

Essa penalização do setor rodoviário foi revertida parcialmente para os transportes coletivos urbanos. Desse modo, parcelas do IULCLG e da TRU, vinculadas ao setor rodoviário, passaram a integrar o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU), institucionalizado em 1975. Além disso, foram criados dois novos tributos que também passaram a compor o FDTU: o Adicional do IULCLG, com a maior parte de suas receitas vinculadas legalmente ao setor, e a Adicional da TRU, totalmente vinculado a ele.

Assim, no triênio de 1976-78, os transportes coletivos urbanos passaram a ter a seguinte participação legal na arrecadação total dos tributos que lhes servem de base fiscal (tabela 10):

- 18,1% da arrecadação total do IULCLG, sendo 12,0% destinados à União, via Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), sem a vinculação a qualquer órgão, e 6,1% aos estados e ao Distrito Federal;
- 14,0% da arrecadação total da TRU, destinada à União/FDTU/EBTU;
- 69,0% da arrecadação total do Adicional do IULCLG, sendo 45,0% vinculado à União/FDTU/EBTU e 24,0% aos estados e Distrito Federal;
- 100% da arrecadação total do Adicional da TRU, vinculado integralmente à União/FDTU/EBTU.

Com isso, o setor de transportes coletivos urbanos, que até então estivera absolutamente à margem da política de transportes, *passa a contar com receitas tributárias que representavam pouco mais de 20% do total destinado legalmente ao setor de transportes.*

No terceiro momento, entre 1979 e 1984, a questão energética passa a ter importância ainda maior na estratégia política e econômica do Governo, em virtude

¹⁸ Lessa, Carlos. *Sonho e fracasso: a estratégia de desenvolvimento 1974-78*. Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, 1978.

Tabela 10
Setor transporte coletivo urbano
Evolução dos percentuais legais de participação nos recursos tributários da União
1976-84
(Em %)

Anos	IULCLG			Adicional do IULCLG			TRU			Adicional da TRU
	União FND/ Seplan	Estados e Distrito Federal	Total	FNDU/ FDTU EBTU	Estados e Distrito Federal	Total	FNDU/ FDTU EBTU	PME/ Estado	Total	FNDU/FDTU EBTU
1976	12,00	6,10	18,10	45,00	24,00	69,00	14,00	-	14,00	100,00
1977	12,00	6,10	18,10	45,00	24,00	69,00	14,00	-	14,00	100,00
1978	12,00	6,10	18,10	45,00	24,00	69,00	14,00	-	14,00	100,00
1979	12,00	6,10	18,10	45,00	24,00	69,00	14,00	-	14,00	100,00
1980	12,00	6,10	18,10	45,00	24,00	69,00	12,00	16,20	28,20	-
1981	12,00	6,10	18,10	22,50	24,00	46,50	6,00	16,20	22,20	-
1982	-	6,10	6,10	-	24,00	24,00	-	16,20	16,20	-
1983	-	6,10	6,10	-	24,00	24,00	-	16,20	16,20	-
1984	-	6,10	6,10	-	24,00	24,00	-	16,20	16,20	-

Fonte: Ministério dos Transportes (MT). Contribuição dos usuários do setor rodoviário, Geipot, Brasília, 1983. mimeogr. Ipea/Instituto de Programação Orçamentária (Inor). *Sinopse das receitas públicas*. Coordenação da Área de Estudos Financeiros, Brasília, 1978 - 80 - 82 e 84.
Fagnani, Eduardo. op. cit. 1985.

do agravamento da crise mundial de energia, decorrente do segundo choque do petróleo.

Nesse contexto, ganha impulso uma nova tentativa de transformação da política de transportes, procurando ajustá-la aos objetivos estratégicos da política econômica. Acentua-se claramente a subordinação da política de transportes à questão energética.

Em setembro de 1979 foi aprovado, pela Comissão Nacional de Energia (CNE), no âmbito do Programa de Mobilização Energética (PME) e sob a coordenação do Ministério dos Transportes, o Programa de Transportes Alternativos para a Economia de Combustíveis (PTAEC). O principal objetivo do programa era reduzir o consumo relativo do petróleo no setor de transportes, pelo incentivo e modalidades que apresentassem menor consumo energético por unidade transportada e pelo uso de fontes energéticas alternativas. Assim, ganha maior espaço o transporte coletivo de passageiros, em detrimento do individual e, no tocante ao tráfego de mercadorias, são privilegiadas as modalidades ferroviária e hidroviária, em detrimento do setor rodoviário.¹⁹ Retoma-se, ao menos no âmbito do discurso, o impulso de transformar a matriz dos transportes, o qual havia sido frustrado no momento anterior pelo conjunto de fatores que levaram ao insucesso o II PND,²⁰ gerando um impasse na política geral de transportes no período 1974-78.²¹

Contudo, a formulação e implementação do PTAEC coincide com o recrudescimento da crise econômica e com a adoção de política econômica de corte ortodoxo e recessivo.

Convém relembrar brevemente alguns aspectos da administração ortodoxa da crise, que tiveram efeitos decisivos no desempenho do setor de transportes.

A inflação e o desequilíbrio das contas externas eram os problemas centrais a enfrentar. De acordo com o diagnóstico monetarista, as tensões inflacionárias decorriam, fundamentalmente, do déficit público. Fiéis a esse diagnóstico, as autoridades monetárias passaram a cortar drasticamente o gasto produtivo das empresas estatais e dos órgãos de Administração Direta, procurando reduzir a pressão das despesas sobre o endividamento do Tesouro. Na verdade, o corte na gasto público servia ao propósito de geração de superávit fiscal para cobrir desequilíbrios monetários. Com isso, reforçou-se enormemente a subordinação dos orçamentos fiscal e empresarial à programação financeira contida no orçamento monetário.²²

Por outro lado, o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa internacional de juros agravaram a crítica situação do balanço de pagamentos. Nesse contexto, acentuou-se a utilização das empresas estatais como instrumentos de política econômica na área cambial, tendo em vista a necessidade de assegurar fluxos de divisas para minimizar o estrangulamento das contas externas. Essa medida de política econômica acentuou o endividamento das empresas estatais e contribuiu para limitar ainda mais a restrita possibilidade de expansão dos gastos de investimento, tendo em vista a crescente pressão do serviço da dívida sobre os escassos recursos disponíveis.²³

Esse contexto mais amplo da política econômica teve implicações decisivas sobre o setor de transportes. Uma delas foi *o esgotamento do padrão de financia-*

¹⁹ Brasil. Ministério dos Transportes. Programa de transportes alternativos para economia de combustíveis. *Revista dos Transportes Públicos*. São Paulo, 2(6), dez. 1979.

²⁰ Lessa, Carlos. op. cit.

²¹ Braga, J. C. & Agune, A. C. op. cit.

²² Braga, J. C., Os orçamentos estatais e a política econômica. In: Belluzzo, Lufs & Coutinho, R. *Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil* – Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1981. v. 1.

²³ Cruz, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

mento dessa política governamental, inclusive no que se refere aos transportes coletivos urbanos.

Desse modo, ocorre o completo esvaziamento das receitas fiscais vinculadas ao Ministério dos Transportes, implicando a perda da capacidade de financiamento autônomo do setor.

Para isso foram intensificados os processos, em curso desde meados dos anos 70, de centralização e transferência de recursos fiscais para o Tesouro Nacional, sob o controle da Seplan.

Uma das medidas utilizadas para viabilizar essa estratégia foi a política de desvinculação de recursos fiscais de órgãos e programas setoriais federais. Essa política, iniciada com o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), em 1974, intensificou-se a partir de 1979 e realizou-se plenamente em fevereiro de 1982, com o Decreto-lei nº 1.859.

Assim, no caso específico do transporte coletivo urbano, verifica-se que, a partir de 1982, esse setor deixa de contar com parcelas do IULCLG, do Adicional do IULCLG e da TRU, vinculados ao FDTU. Além disso, deixa de contar também com recursos do Adicional da TRU que fora extinto no ano anterior (tabela 10).

A política tributária adotada em relação aos derivados de petróleo foi outro instrumento acionado pelo Governo para viabilizar a referida estratégia.

Na verdade, tratava-se de uma política deliberada do Governo Central de provocar reduções sistemáticas na arrecadação do IULCLG, mediante a manipulação das alíquotas de cálculo do imposto. Essa política, implementada a partir de 1976, objetivava provocar dois efeitos encadeados, que beneficiariam a estratégia de centralização financeira. Por um lado, seria reduzido o montante de recursos do IULCLG, transferido aos estados e municípios, visto que a política de desvinculação atingia somente a parcela de impostos vinculados a setores e órgãos sob a jurisdição do Governo Federal. Por outro lado, reduzindo-se a arrecadação do IULCLG, seria alterada, ao mesmo tempo, a participação relativa desse imposto na composição do preço final dos derivados do petróleo, criando-se uma margem para a instituição de novos tributos – não-vinculados, ou “alíneas” – incidentes sobre os derivados, cuja arrecadação se destinava automaticamente ao Tesouro Nacional.²⁴

A transferência e a centralização de receitas fiscais acarretaram o *esvaziamento da capacidade de investimento autônomo do setor de transportes em seu conjunto*. A extensão desse processo, no caso do transporte coletivo urbano, pode ser avaliada pelo seguinte dado: tomando-se 1976 como ano-base (índice = 100), a receita fiscal vinculada a esse setor em 1984 sobre uma queda real de 91%.²⁵

Devido ao alcance do processo de esvaziamento das receitas vinculadas ao setor de transportes, o financiamento dessa política setorial do Governo passou a depender de empréstimos, especialmente externos, e de dotações orçamentárias.

A rigor, o que se observa, de modo geral, para o conjunto das entidades descentralizadas vinculadas ao Ministério dos Transportes é uma tendência de queda paulatina da participação das dotações orçamentárias na composição das fontes de financiamento e, conseqüentemente, a elevação da participação de empréstimos, sobretudo externos, nessa composição.

Como foi mencionado, esse movimento guarda relações implícitas tanto com a política monetária do Governo, que transferiu sistemática e progressivamente re-

²⁴ Brasil. Ministério dos Transportes. *A contribuição dos usuários do sistema rodoviário*. Brasília, Geipot, 1983.

²⁵ Fagnani, Eduardo. op. cit. 1985.

cursos fiscais para agilizar o giro da dívida pública interna, como também com a política cambial que, devido ao estrangulamento das contas externas, incentivou a utilização das empresas estatais como instrumento de captação de recursos no exterior.

Essa dinâmica, válida genericamente para o conjunto das entidades descentralizadas vinculadas ao Ministério dos Transportes, é ainda mais eloquente no caso dos programas federais desenvolvidos no campo do transporte coletivo urbano.

A título de ilustração, consideremos a evolução da receita global da EBTU, segundo sua origem. A partir de 1980, a empresa deixa de contar com recursos próprios e, no biênio seguinte, sua receita global passa a ser constituída, fundamentalmente, por transferências da União. Posteriormente, em 1983-84, reduz-se a participação relativa dessas transferências e se eleva consideravelmente a parcela dos financiamentos externos. Mais concretamente, observa-se que entre 1979 e 1984 a participação relativa de empréstimos externos na composição da receita global da EBTU se eleva de 4,4% para 60,5% (tabela 11).

A composição das fontes de financiamento dos programas de trens de subúrbio, implementadas pela RFFSA/CBTU, nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte, também demonstra expressiva participação de recursos externos. Essa participação, que era de 3,2% em 1981, passou a 67,9% em 1983 e atinge 87,9%, em 1984 (tabela 12). Esses programas, considerados prioritários no âmbito do PTAEC, foram, efetivamente, a tônica central da política federal em relação ao setor de transportes coletivos urbanos no período 1979-84.

Esse padrão de financiamento tem comprometido significativamente a capacidade de investimento do setor de transportes em seu conjunto, haja vista a enorme pressão que o pagamento do serviço da dívida exerce sobre os escassos recursos disponíveis. Observa-se, em geral, uma tendência declinante de participação dos investimentos no dispêndio global e a conseqüente elevação da parcela correspondente ao serviço da dívida. No caso da EBTU, como mostram os dados da tabela 13, concomitantemente à queda da participação relativa dos investimentos no dispêndio global da empresa, a participação do serviço da dívida nesse total eleva-se de 0,5% em 1980, para 25,8%, em 1984.

Em síntese, esgota-se o padrão de financiamento da política de transportes em geral, e de transportes coletivos urbanos em particular, o que tem implicações decisivas sobre o futuro imediato da ação estatal no setor.

A questão do financiamento está ligada a um dos principais fatores de natureza estrutural responsáveis pelo agravamento das condições de transporte coletivo nos grandes centros urbanos, porque limita consideravelmente o alcance e a efetividade das ações de governo nesse setor. Em parte por isso, um conjunto amplo de necessidades e carências básicas de locomoção urbano persistiu ao longo do período de 1964-84. No início dos anos 80, o quadro das condições de transporte coletivo apresentava-se em geral bastante insatisfatório e supõe-se que se tenha agravado com a recessão. Dentre as possíveis repercussões negativas da conjuntura recessiva sobre esse quadro, uma das mais nefastas foi a elevação do custo do transporte no orçamento das famílias de baixa renda, presumivelmente com reduções sensíveis nos graus de mobilidade do trabalhador urbano.²⁸

²⁸ Brasil, 1985: Relatório sobre a situação social do país. Campinas, Instituto de Economia/Núcleo de Estudos de Política Pública, Unicamp, 1986.

Tabela 11
EBTU
Receitas globais segundo a origem
1976-84

Anos	Receitas próprias - FDTU				Transferência da União				Financiamentos			Outros recursos	Total geral
	TRU	Adicional da TRU	Adicional IULCLG	Total	Dotação Ordinária	FND	PME	Total	Internos	Externos	total		
1976	45,97	13,02	41,01	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	100,00
1977	37,80	18,45	30,32	86,57	-	13,43	-	13,43	-	-	-	-	100,00
1978	19,04	14,77	29,16	62,97	-	24,11	-	24,11	-	2,16	2,16	10,76	100,00
1979	14,75	11,52	20,65	46,92	-	22,59	-	22,59	-	4,37	4,37	26,13	100,00
1980	12,50	9,75	17,55	39,79	33,72	-	21,25	54,97	-	5,23	5,23	-	100,00
1981	-	-	-	-	82,77	-	7,65	90,42	-	9,58	9,58	-	100,00
1982	-	-	-	-	56,89	-	9,57	66,45	-	30,93	30,93	2,61	100,00
1983	-	-	-	-	33,24	-	3,39	36,63	-	46,20	46,20	17,17	100,00
1984	-	-	-	-	31,14	-	0,61	31,75	-	60,52	60,52	7,73	100,00

Fonte: Ministério dos Transportes/Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (MT/EBTU).
Departamento Orçamentário/Departamento Financeiro (DPOR/Difin).
Fagnani, Eduardo, op. cit. 1985.

Tabela 12
RFFSA
Investimentos realizados em transportes ferroviários de subúrbio nas regiões metropolitanas de
Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre segundo a origem dos recursos
1979-84
(Em %)

Anos	Recursos próprios			Transferência da União				Financiamentos			Total geral
	Recursos fiscais- dotação vinculada/ IULCLG	Receita operacional e outras	Total	Dotação ordinária	FND	PME	Total	Internos	Externos	Total	
1979	23,82	76,18	100,00	-	-	-	-	-	-	-	100,00
1980	-	6,21	6,21	-	-	93,79	93,79	-	-	-	100,00
1981	-	7,11	7,11	-	-	78,77	78,77	10,94	3,18	14,12	100,00
1982	-	-	-	-	-	68,76	68,76	2,83	28,41	31,24	100,00
1983	-	0,03	0,03	-	-	28,35	28,35	3,70	67,92	71,62	100,00
1984	-	-	-	6,70	-	5,35	12,05	0,58	87,38	87,96	100,00

Fonte: MT/RFFSA - Sistema de Acompanhamento de Programação Orçamentária (SPO) (dados 1979).

MT/RFFSA - Elaboração MT/Secretaria de Transportes Urbanos (dados de 1980-84).

Apud Fagnani, 1985.

Obs.: PME = Programa de Mobilização Energética.

Tabela 13
EBTU
Evolução do dispêndio
1976-84

Período	Investimentos			Serviço da dívida			Outras despesas			Total		
	Valores absolutos ¹	(%)	Ano-base 1978 = 100	Valores absolutos ¹	(%)	Ano-Base 1978 = 100	Valores absolutos ¹	(%)	Ano-base 1978 = 100	Valores absolutos ¹	(%)	Ano-base 1980 = 100
1976	384.230	98,43	62,43	-	-	-	6.125	1,57	32,26	390.354	100,00	61,52
1977	620.126	96,55	100,75	-	-	-	22.183	3,45	116,84	642.309	100,00	101,23
1978	615.496	97,01	100,75	-	-	-	18.986	2,99	100,00	634.482	100,00	100,00
1979	560.134	95,90	91,01	-	-	-	23.931	4,10	126,05	504.065	100,00	92,05
1980	448.534	94,61	72,87	2.511	0,53	100,00	23.066	4,87	121,49	474.111	100,00	74,72
1981	312.344	91,20	50,75	14.020	4,09	558,38	16.125	4,71	84,93	342.489	100,00	53,98
1982	274.972	82,26	44,67	42.738	12,79	1.702,17	16.558	4,95	87,21	334.269	100,00	52,68
1983	331.294	68,60	53,83	137.304	28,43	5.468,49	14.319	2,97	75,42	482.917	100,00	76,11
1984	567.628	73,22	92,22	200.240	25,83	7.975,39	7.400	0,95	38,98	775.276	100,00	122,19

Fonte: EBTU (dados sobre investimento de serviço da dívida), MT/Secretaria da Programação Financeira e Orçamento (dados sobre outras despesas).
Apud Fagnani, 1985

¹ Em mil cruzados de 1984 - Valores inflacionados pelo IGP-DI, Coluna 2 (IBRE/FGV).

Cálculos da tabela:

- Coluna %: % total = % investimento + % serviço da dívida + % outras despesas.

- Ano-base 1978 = 100 - utiliza-se a seguinte regra:

Valor de 1978 = 100

Valor de 1979 = x

$$x = \frac{\text{Valor de 1979} \times 100}{\text{Valor de 1978}}$$

Exemplo: "Investimento" de 1979 em relação a 1978:

$$\frac{560.134 \times 100}{615.496} = 91,00$$

Em termos reais, o investimento realizado em 1979 correspondeu à 91% do valor aplicado em 1978.

2.4. Previdência social e assistência médica

A crise financeira do complexo previdenciário coincidiu com a adoção da política econômica recessiva. Até 1979, como demonstra a tabela 14, existia um equilíbrio orçamentário, exceto no ano de 1976, quando ocorreu ligeiro déficit.

Entre 1980 e 1984, as despesas superam as receitas, criando um desequilíbrio controlado artificialmente, no ano de 1982, pela adoção de um conjunto de medidas de caráter socialmente injusto, que aumentaram as receitas previdenciárias à custa de maiores encargos para os assalariados.

Tabela 14
Resultados orçamentários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - Sinpas
(Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS)
1970-84
(Em mil cruzados)

Anos	Receita	Despesa	Déficit	Superávit
1970	-	-	-	-
1971	12.184	11.700	-	484
1972	17.912	16.822	-	1.090
1973	25.577	23.215	-	2.362
1974	36.856	33.731	-	3.125
1975	55.717	52.649	-	3.068
1976	89.495	90.723	1.228	-
1977	138.937	137.809	-	1.128
1978	213.748	212.762	-	986
1979	330.861	332.814	1.953	-
1980	636.003	682.814	46.811	-
1981	1.368.675	1.487.584	118.909	-
1982	3.363.348	3.102.982	-	260.366
1983	6.636.898	6.753.254	116.356	-
1984	19.873.470	19.935.500	62.030	-

Fontes: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FPAS.

Elaboração: Oliveira, Francisco Barreto et alii. Retirado de diversos estudos e pesquisas realizados no âmbito do Ipea/Inpes e Ipea/Iplan.

Como se sabe, as receitas da Previdência Social no Brasil originam-se das contribuições compulsórias de trabalhadores e empregadores, de transferência de recursos da União – definida para a cobertura das despesas de pessoal e administração geral das autarquias INPS, Inamps e Iapas – e de outras receitas patrimoniais, financeiras e de prestação de serviços.

A principal fonte de receita sempre foi a contribuição compulsória de trabalhadores e empregadores, responsável, na década de 70, por 88,0%, em média, da receita total. Entre 1980 e 1984, a participação da receita de contribuições compulsórias na receita total foi, em média, da ordem de 89,6% (tabela 15).

Tabela 15
Evolução da participação dos itens de receita
na receita total do sistema previdenciário
1970-84
(Em %)

Anos	Contribuições compulsórias	Contribuições da União	Outras Receitas
1970	84,60	10,02	5,38
1971	83,44	10,98	5,58
1972	85,42	9,80	4,78
1973	87,05	8,49	4,46
1974	88,81	6,95	4,24
1975	88,21	6,24	5,55
1976	88,04	6,21	5,75
1977	89,68	7,09	3,23
1978	87,97	5,96	6,07
1979	92,10	4,94	2,96
1980	91,62	5,21	3,17
1981	87,61	9,53	2,86
1982	93,06	4,57	2,37
1983	89,56	8,22	2,22
1984	85,95	11,06	2,99

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FPAS.

Obs.: excluídos os encargos previdenciários da União, que passaram a ter trânsito orçamentário somente em 1980. A contribuição da União, em 1980, passa a ser 3,45% da receita total. No valor da contribuição da União em 1982 o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTN que foram apenas abatidos da dívida da União. Caso fossem incluídos, a participação seria de 9,6%.

Elaboração: Oliveira, F.B. et alii.

As contribuições da União para o complexo previdenciário, além de residuais, têm sido decrescentes em termos reais: de cerca de 10% no triênio 1970-72, ela caiu para 5,2% em 1980. Essa participação volta a se elevar a partir de 1981, sendo insuficiente para cobrir o custeio do sistema, e gerando uma intensa controvérsia interministerial (MPAS *versus* Secretaria do Planejamento) acerca da quantia a que legalmente a Previdência Social tem direito dentro da massa de recursos do Tesouro. Mais do que a recuperação do teor do debate, o que vale a pena ressaltar é que tal polêmica demonstra com clareza a estratégia de financiamento dessa área da política social, sem o comprometimento maior de recursos orçamentários.

As outras receitas são irrisórias, o que demonstra a ausência de critérios gerenciais de administração do patrimônio da Previdência Social e para com a fiscalização dos devedores. Assim, no que diz respeito a "outras receitas", observa-se a ausência de preocupações que levassem à maximização dessas fontes de recurso.

Dessa forma, o comportamento da receita total do complexo previdenciário é determinado fundamentalmente pelo comportamento das contribuições compulsórias. Depende, assim, da massa de salários e, portanto, do nível de emprego e da evolução do salário real. Está relacionado, em última instância, à dinâmica do processo de acumulação e ao movimento da política econômica. Daí a sensibilidade da receita previdenciária ao movimento cíclico da economia.

As receitas das contribuições compulsórias apresentaram tendências de crescimento real declinante a partir de 1976 (tabela 16). Isso se deve, em primeiro lugar, à redução progressiva do ritmo de crescimento do emprego que acompanhou o movimento de desaceleração da economia a partir desse ano; e, em segundo lugar, ao esgotamento dos fatores que contribuíram para seu rápido crescimento até 1976: a incorporação de parcelas crescentes de população economicamente ativa como contribuinte, a elevação do teto de contribuição máxima, a rápida incorporação de autônomos acompanhada da elevação da alíquota de contribuição e a extensão da previdência ao empregado rural.

Tabela 16
Evolução real das receitas do sistema
previdenciário por categoria
1971-84
(Em %)

Ano	Contribuições compulsórias	Contribuições da União	Outras receitas	Total
1971	-	-	-	-
1972	26,35	11,82	7,44	22,26
1973	26,88	7,56	15,97	23,06
1974	19,11	(-8,21)	6,22	14,49
1975	14,78	6,19	54,80	16,49
1976	15,07	13,15	17,82	15,13
1977	10,54	24,26	(-38,83)	7,43
1978	6,65	(-6,78)	108,36	10,35
1979	9,11	(-54,16)	(-72,99)	(-4,85)
1980	(-0,61)	84,04	82,91	5,67
1981	6,33	87,51	(-7,64)	12,13
1982	24,48	(-42,95)	(-1,38)	14,45
1983	(-2,13)	47,42	(-23,35)	0,44
1984	3,92	25,62	25,96	6,62

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços FPAS.

Elaboração: Oliveira, F.B. et alii.

Deflatores utilizados: Receitas de Contribuições 7-79, Índice de Custo de Vida do Ministério do Trabalho, utilizado como base para os reajustes salariais; 79-84 variação do INPC. Demais receitas, valores médios anuais do IGP/DI.

A partir de 1979, essas receitas declinam drasticamente devido aos efeitos da política econômica recessiva sobre a contração da massa de salários, em função do substancial aumento do desemprego e a desindexação dos salários.

Em 1980, essas receitas apresentam taxa de crescimento real negativa de 0,6%, provocando desequilíbrio orçamentário no sistema.

Para controlar tal situação, como já foi citado, o Governo adotou um conjunto de medidas de caráter nitidamente anti-social – dentre as quais se destaca a elevação do teto e das alíquotas de contribuição – visando incrementar as receitas.²⁷

²⁷ Silva, P. L. *Atenção à saúde como política governamental*. Dissertação de mestrado. Campinas, Departamento de Ciências Sociais, IFCH/Unicamp, 1983.

Com isso, as receitas das contribuições compulsórias cresceram à taxa real de 24,5% em 1982, produzindo um alívio financeiro precário. Contudo, em face da magnitude da recessão e seu aprofundamento nos anos posteriores, tais medidas tiveram alcance limitado. Em 1983, essas receitas sofreram queda real de 2,13%.

Além da questão da instabilidade da receita de contribuição em face da dinâmica cíclica da economia e da sua questionável adequação para o financiamento isolado de um ramo tão importante de política social, vale a pena destacar outros problemas desse mecanismo de financiamento:²⁸

– regressividade em relação ao universo de contribuintes, devido à limitação do teto de contribuição na faixa de 20 salários mínimos, independentemente da composição da folha de salários, o que produz uma incidência efetiva de alíquota sobre cada faixa de salário onde, por exemplo, um trabalhador recebendo um salário mínimo contribui com 8,5%, enquanto outro, na faixa dos 100 salários, contribui com 2%, aproximadamente (figura 1);

– necessidade de formatização das relações de trabalho para permanecer enquanto segurado. Isso ocasiona, em períodos recessivos – momentos de progressiva “clandestinização” do mercado de trabalho – uma queda da relação contribuinte/PEA urbana, expondo à crise (1980-84), sem cobertura da política previdenciária, um contingente crescente, onde são mais afetados os jovens e os do sexo feminino;

– níveis crescentes de evasão, uma vez que, na crise, as empresas com problemas de capital de giro tendem a sonegar a contribuição previdenciária, devido, sobretudo, às facilidades encontradas junto aos órgãos de fiscalização e arrecadação (fraudes associadas a uma política de sistemáticas anistias). Cálculos aproximados indicam que, no período de 1980-84, os índices de evasão e sonegação no recolhimento das contribuições previdenciárias – usualmente na casa dos 20% – aumentaram em 10 pontos percentuais, alcançando a cifra significativa de Cz\$ 25 bilhões, ou seja, um terço do orçamento previdenciário para 1985.

Os programas desenvolvidos pelo complexo previdenciário envolvem três grandes áreas:

– benefícios ou seguro social à clientela urbana, rural, servidores do Estado e amparo financeiro aos idosos e inválidos;

– assistência médica, que inclui serviços hospitalares ambulatoriais, farmacêuticos e odontológicos aos segurados e dependentes nas áreas urbanas e rurais, bem como aos servidores do Estado e dependentes e a toda a população, nos casos de urgência;

– assistência social ao carente, menor e adultos.

Têm-se ainda serviços de apoio para fins de arrecadação, fiscalização de contribuições, gestão financeira e serviços de coleta, sistematização e processamento de informações.

No período de crise financeira, as despesas do complexo previdenciário sofreram cortes e contenções progressivas. Os dados da tabela 17 mostram que o gasto total da Previdência diminuiu a partir de 1976 e apresenta taxas de crescimento real negativas no biênio 1983-84 – se utilizado um deflator global, o que pode influir nos níveis das taxas obtidas, em função da composição interna das despesas, que constituem o agregado de gasto do Sinpas.

²⁸ A análise aqui desenvolvida baseia-se nas informações apresentadas no segundo relatório técnico da pesquisa Previdência Social Brasileira: alternativas de financiamento no horizonte do ano 2000, coordenada pelo Prof. Fernando Rezende, no âmbito do Convênio MPAS/Instituto de Economia/Unicamp, 1986.

Figura 1
Regressividade no atual esquema de financiamento da previdência social
contribuições a nível de segurado

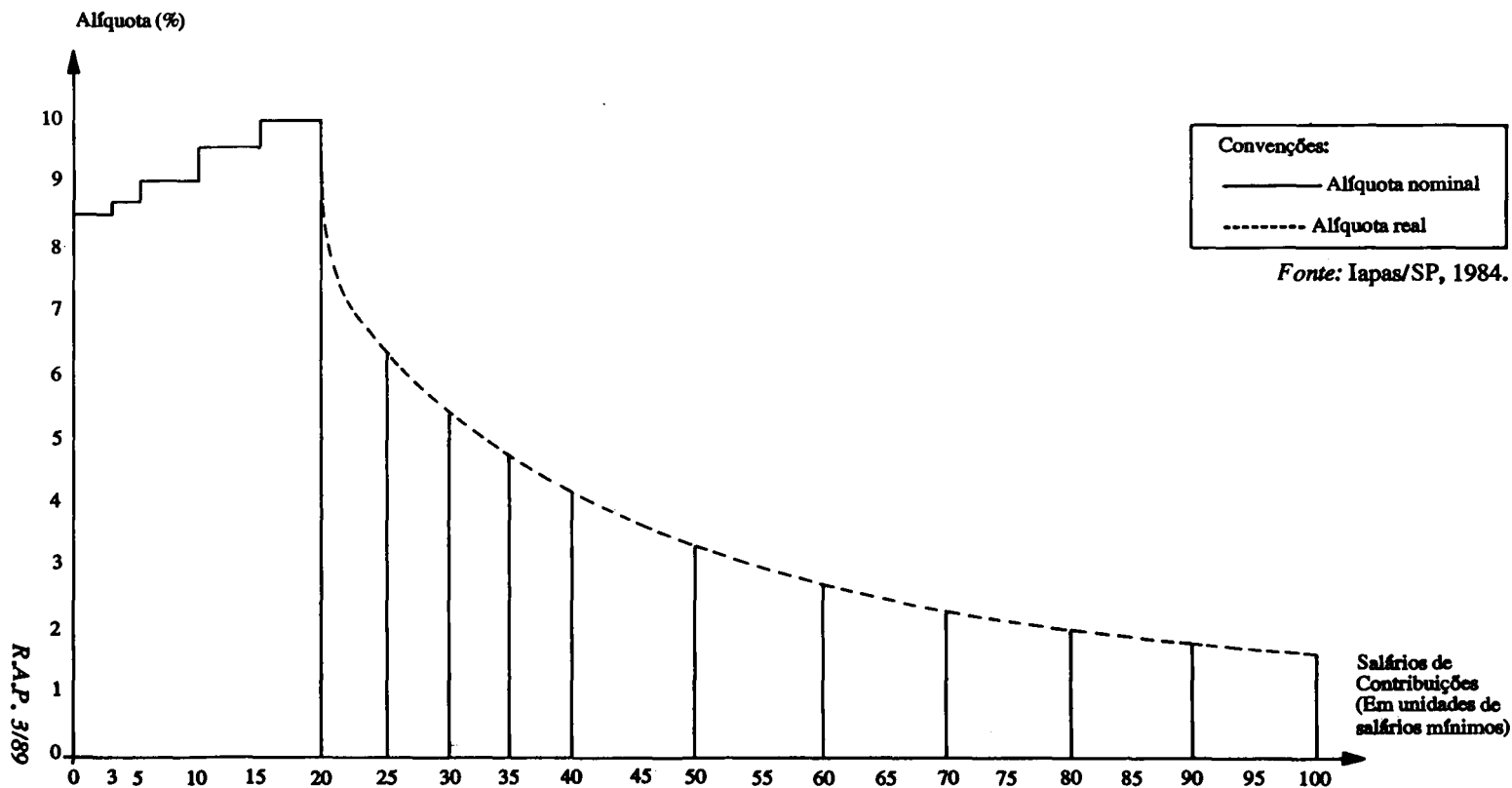


Tabela 17
Evolução real dos gastos do Sinpas
1970-84

Ano	Taxa de crescimento real (%)
1970	-
1971	5,88
1972	22,57
1973	20,10
1974	12,91
1975	22,06
1976	22,01
1977	6,48
1978	11,31
1979	1,62
1980	2,46
1981	3,80
1982	6,73
1983	-14,50
1984	-7,93

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS.

Obs.: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do Sinpas, como se existente a partir de 1971.

Deflator utilizado: IGP/DI

Como não parece ter havido qualquer mudança significativa nos padrões reais de prestação de serviços e concessão de benefícios, que houvesse introduzido uma maior racionalidade e eficácia no *modus operandi* dessa parte da máquina estatal, é preciso refletir um pouco sobre o comportamento das despesas com benefícios (INPS) e assistência médica (Inamps), responsáveis por 95% das despesas totais do Sinpas (tabela 18).

No caso das despesas com benefícios, é preciso considerar os seguintes aspectos:

- seu crescimento em termos reais entre 1980 e 1984 deu-se a taxas extremamente elevadas, como mostra a tabela 19;

- o crescimento do número de benefícios em manutenção, que em 1980 atendiam a oito milhões de brasileiros e, em 1985, já alçavam a quase 11 milhões, significando cerca de dois terços do orçamento global da Previdência Social.

Esse item das despesas não foi, aparentemente, afetado pela crise, o que se explica em parte por constituir um direito adquirido de cada segurado e, portanto, oferecer maior resistência ao corte puro e simples. É necessário, contudo, ressaltar os seguintes pontos:

- a metodologia para cálculo das aposentadorias, principal item do plano de benefícios, baseado na média das contribuições dos últimos 36 meses, não computava correção monetária nos últimos 12 meses, o que ocasionava a completa deterioração do seu valor real num período inflacionário como o aqui analisado;

- o crescimento extremamente elevado do número de aposentadorias por invalidez, nesse período, apesar de seu baixo valor monetário, demonstrando, através de uma complexa fusão de causas, das quais a recessão econômica é uma, as precárias condições de vida e trabalho da população de baixa renda;

Tabela 18
Composição dos gastos do sistema previdenciário
por entidade
1970-84
(Em %)

Ano	INPS	Inamps	Iapas	LBA	Funabem
1970	64,83	28,98	5,30	0,50	0,39
1971	65,67	27,91	5,39	0,67	0,36
1972	67,99	26,37	4,80	0,58	0,26
1973	67,77	26,84	4,64	0,51	0,24
1974	68,16	26,51	4,69	0,44	0,20
1975	65,12	29,21	5,05	0,43	0,19
1976	62,41	31,59	5,47	0,33	0,20
1977	64,91	30,56	3,66	0,63	0,24
1978	65,87	29,81	3,24	0,79	0,29
1979	68,84	27,58	2,19	1,09	0,30
1980	68,02	27,35	2,96	1,28	0,39
1981	68,26	24,34	5,67	1,30	0,43
1982	72,19	23,29	2,99	1,15	0,37
1983	74,08	21,91	2,63	1,04	0,34
1984	70,54	25,34	3,03	0,82	0,28

Fonte: Grupo de custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da Funabem.

Obs.: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do Sinpas, como se existente a partir de 1970.

— as disparidades existentes no interior do plano de benefícios, quer considerando as diferentes modalidades, quer considerando as diferentes clientela. Nesse último caso, o trabalhador rural é exemplo incontestado de discriminação, o que se agrava na crise.

Em síntese, ainda que as despesas com benefícios tenham crescido de forma agregada no período, é possível encontrar claras evidências de iniquidades já existentes no plano de benefícios, que se agravaram na recessão econômica, especialmente para aqueles segmentos de mais baixa renda que deveriam, em tese, ter seus rendimentos reforçados para poder enfrentar a crise.

No caso das despesas com assistência médica, a situação é diferente. No bojo das tentativas de reorientação do perfil privatizante e predador imprimido à política ao longo dos anos 70, observou-se a redução real das despesas. A participação percentual do Inamps na despesa global do Sinpas declinou entre 1980 e 1983. Os recursos reais alocados foram menores em 1981 e em 1983 e, a despeito de elevarem-se em 1984, não atingiram os patamares de dispêndio observados em 1980. As despesas com assistência médica decresceram 26% entre 1980 e 1983.

2.5 Atenção à saúde

A prioridade da política nacional de saúde no período 1964-84 recaiu sobre os programas de atenção médico-hospitalar, desenvolvidos pelo Inamps no âmbito da assistência médico-previdenciária. A operação desses programas foi executada predominantemente por meio da aquisição de serviços junto ao setor privado (hos-

Tabela 19
Evolução das despesas com benefícios
1971-84

Anos	Despesa com benefícios (Cz\$ mil)		Taxa de crescimento série inflacionada 1980 (%)
	Moeda corrente	moeda de 1985 ¹	
1971	7.126	8.192.510	-
1972	10.049	9.698.536	18,4
1973	13.257	11.155.202	15,0
1974	18.640	12.709.070	14,0
1975	28.437	14.821.888	16,6
1976	46.333	17.333.950	16,9
1977	86.931	22.733.911	31,2 ²
1978	138.591	25.611.870	12,7
1979	213.815	26.208.554	2,3 ³
1980	433.533 ⁴	28.726.178	9,6
1981	968.547	32.115.574	11,8
1982	2.135.000	35.966.048	12,0
1983	4.840.900	39.796.188	10,6
1984	13.969.096	43.892.296	10,3

Fonte: Grupo de custeio do MPAS e Balanços Gerais do INPS.

¹ Inflator 1970-79 - Índice de Custo de Vida do Ministério do Trabalho, utilizado como base para os reajustes salariais; 1979 em diante - variações do INPC.

² O valor entre 1976 e 1977 provavelmente acha-se distorcido, em função de problemas na construção de inflatores.

³ A variação anômala de 1979 reflete problemas de consolidação dos balanços durante a implantação do Sinpas.

⁴ Inclui encargos previdenciários da União a partir de 1989, inclusive.

Elaboração: Oliveira, F. B. et alii.

Tabela 20
Inamps
Variação da despesa/habitante e da participação de
despesa total¹ nos recursos do Fundo de
Previdência e Assistência Social (FPAS)
1980-85

Anos	Inamps Cz\$ mil	Inamps Cz\$ mil preço/80	Inamps/Habitante Cz\$ 1,00 preço/80	Participação do FPAS (%)
1980	186.773	186.773	1.569	29,37
1981	362.112	172.539	1.391	26,46
1982	722.678	176.174	1.389	22,70
1983	1.479.425	141.693	1.093	21,87
1984	5.051.148	150.890	1.138	25,41

Fonte: Inamps, Secretaria de Planejamento, 1986. In Inamps - Relatório de Atividades, 1985.

¹ Deflator: IGP/DI (FGV)

Tabela 21
 Brasil
 Evolução das despesas em saúde por programas setoriais
 1978-84
 (Em %)

Setores	Anos						
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alimentação e nutrição	2,83	3,00	3,28	3,97	4,72	5,95	5,84
Serviços básicos de saúde	0,87	1,46	2,14	2,87	3,06	2,89	2,36
Atenção médico-hospitalar	86,48	86,64	86,29	85,21	83,95	80,46	81,33
Controle de doenças transmissíveis	2,91	2,81	2,12	1,76	2,21	2,93	2,72
Produtos profiláticos e terapêuticos	0,41	0,28	1,89	2,78	2,56	2,81	2,23
Outros	6,52	5,81	4,28	3,42	3,46	4,94	5,49
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Consolidação Plurianual de Programas de Governo (CPPG), Ministério de Planejamento da Presidência da República/Comissão Nacional de Recursos Humanos/Instituto de Planejamento Econômico e Social - Seplan/CNRH/Ipea.

pitais, clínicas e laboratórios) e do credenciamento de médicos. Como vimos, o financiamento dessas ações de governo provém, basicamente, das contribuições compulsórias de trabalhadores e empregadores.

Em contrapartida, os programas de atenção médico-sanitária – que envolvem serviços básicos de saúde, controle de doenças transmissíveis, produtos profiláticos e terapêuticos e suplementação alimentar – receberam um tratamento marginal. Essas ações são de responsabilidade do Ministério da Saúde e das Secretarias Estaduais e Municipais, sendo financiadas por recursos do orçamento fiscal e, mais recentemente, por recursos oriundos da Previdência Social.

Os dados apresentados na tabela 21 são eloqüentes quanto a esse aspecto. Pode-se notar que os programas de atenção médico-hospitalar foram responsáveis, em média, por 84,3% do gasto total em saúde realizado pelo Governo Federal, entre 1978 e 1984. Já a participação dos programas de atenção médico-sanitária é bastante residual, embora a de alguns deles apresente uma tendência ascendente no período.

Do ponto de vista do financiamento, evidencia-se que a intervenção governamental no setor de saúde somente avançou nos programas com esquemas de financiamento auto-sustentado, que poderiam ter continuidade sem o comprometimento de recursos de outra natureza que não aqueles oriundos do crescimento dos recolhimentos compulsórios da Previdência Social. Já os programas de atenção médico-sanitária, que dependem de recursos do orçamento fiscal, foram marginalizados. Para exemplificar a reduzida destinação desses recursos para o financiamento dessas ações de governo, basta notar que entre 1978 e 1983 a participação do Ministério da Saúde nas despesas totais da União foi sempre inferior a 2% (tabela 22).

Tabela 22
Brasil
Despesa realizada com recursos do tesouro nacional
pela União e pelo ministério da saúde
1978-83

Ano	Despesa geral da União		Despesa do Ministério da Saúde		B/A (Em %)
	Em Cz\$ mil de 1984 ¹ A	Ano - base 1978 = 100,0 (%)	Em Cz\$ mil de 1984 ¹ B	Ano - base 1978 = 100,0 (%)	
1978	33.733.707	100,0	666.366	100,0	1,97
1979	34.933.685	95,10	635.211	95,32	1,81
1980	39.871.692	108,54	548.699	82,341	1,37
1981	35.965.005	97,91	499.530	74,96	1,39
1982	37.701.312	102,60	586.986	88,09	1,56
1983	35.603.178	96,92	471.480	70,75	1,32

Fonte: Balanço Geral da União.

¹ IGP-DI/FGV, Coluna 2.

A reduzida destinação de recursos orçamentários para programas de atenção à saúde, conjugada à regressividade do sistema tributário nacional, leva-nos a concluir que o padrão de financiamento do setor de saúde não possibilita a redistribuição indireta da renda. Ao contrário, além de penalizar mais do que proporcionalmente os assalariados de baixa renda na captação de recursos, o orçamento fiscal não se destina a financiar bens e serviços sociais que, em tese, poderiam compensar a regressividade da estrutura tributária.

Esse caráter “perverso” da intervenção estatal no setor de saúde acentuou-se com a recessão. Como sabemos, no contexto da política estabilizadora ortodoxa posta em prática no início dos anos 80, foram promovidos cortes drásticos e indiscriminados no gasto estatal, com o objetivo de “equacionar” o problema do déficit público. Essas medidas não pouparam os programas da área social, a despeito do dramático agravamento das questões sociais, ocorrido nesse período.

Vimos anteriormente que os gastos em assistência médico-hospitalar foram contidos. Essa foi uma das “soluções” ortodoxas encontradas para enfrentar o impasse financeiro do sistema previdenciário. Os programas de atenção médico-sanitária, por sua vez, apesar de sua marginalidade na agenda governamental, também foram penalizados pela política de estabilização. Pode-se notar, em primeiro lugar, que as despesas do Ministério da Saúde apresentam taxas anuais de crescimento real negativas a partir de 1978. Tomando esse ano como base, as despesas realizadas em 1983 foram cerca de 30% inferiores em termos reais (tabela 22). Com isso, a participação do Ministério da Saúde nas despesas geradas pela União, que já era reduzida em 1978 (1,97%), caiu para 1,3% em 1983.

Em segundo lugar, os gastos federais nos principais programas na área de atenção médico-sanitária apresentaram, de modo geral, comportamento oscilante, mas tendencialmente decrescente, no período 1978-84 (tabela 23).

Tabela 23
Brasil
Evolução das despesas em saúde
por programas setoriais
1978-84
(Em Cr\$ mil de 1984¹)

Principais programas	A n o s						
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alimentação e nutrição	210	224	245	275	321	380	391
Serviços básicos de saúde	64	109	159	198	225	185	158
Atenção médico-hospitalar	6.409	6.465	6.431	5.908	6.139	5.139	5.434
Controle de doenças transmissíveis	215	209	158	122	161	187	182
Produtos profiláticos e terapêuticos	30	20	141	192	187	180	149
Outros	483	433	319	237	253	315	367
Total	7.411	7.462	7.453	6.933	7.287	6.387	6.681

Fonte: Consolidação plurianual de programas de Governo (CPPG) – SER/CNRH/IFER. 1984 mimeogr.

¹ IGP/DI-FGV, Coluna 2.

Note-se especialmente o caso dos programas de controle de doenças transmissíveis que receberam, em 1984, recursos 18% menores que aqueles recebidos em 1978.

Além disso, mesmo os programas que tiveram acréscimo real de recursos, como os de suplementação alimentar e produção de medicamentos, apresentam problemas, quer de abrangência limitada, quer de gestão deficiente, quer de pontualidade nas intervenções. Tudo isso nos leva a uma conclusão, válida para o setor de atenção à saúde como um todo: a política estatal estruturou-se nos 70 em bases precárias e distorcidas; na crise, tais bases deterioraram-se, colocando em evidência maior o já precário quadro sanitário brasileiro.

Em suma, é necessária a adoção de ações de natureza emergencial combinadas com outras de mais longo prazo que levem a uma profunda "reforma sanitária" no Brasil. Tal transformação passa necessariamente pela criação de bases mais adequadas de financiamento, novas estruturas de gestão, e implementação de programas adequados às características regionais do País, que considerem a complexa estrutura social brasileira.

3. *Comentários finais*

Com a Nova República, houve uma ruptura com a política econômica ortodoxa. A retomada do crescimento econômico e o controle do processo inflacionário, obtido com o Plano Cruzado, são sinais inequívocos desse reordenamento.

A queda da taxa de desemprego e a reversão da tendência de decomposição dos salários reais sugerem o refreamento do processo de acelerada deterioração do quadro de condições de vida dos estratos de menor renda, que adquiriu contornos dramáticos no período recessivo. Essas mudanças também se refletiram positivamente sobre os mecanismos de financiamento das políticas sociais, sobretudo dos fundos cuja arrecadação depende do crescimento da massa de salários.

Com relação às transformações estruturais no padrão de intervenção estatal nos setores sociais, vigente no período 1964-84, verifica-se que, com a Nova República, ampliou-se, inequivocamente, a centralidade da política social na agenda de governo. A chamada dívida social para com os excluídos do antigo pacto de dominação é amplamente reconhecida e seu resgate – ao lado do propósito de promover o desenvolvimento econômico e consolidar as instituições democráticas – é considerado um dos compromissos fundamentais e impostergáveis do atual Governo.

Devido à magnitude e complexidade dessas metas, admite-se que seu cumprimento requeira, necessariamente, uma articulação entre as políticas econômica e social mais solidária com os objetivos de equidade. Além disso, é amplamente reconhecida a necessidade de rever o padrão de proteção social prevalente. Nos diversos setores, esse perfil tem sido questionado e há uma ampla mobilização do aparelho estatal com vistas à formulação de cenários alternativos. Foram criadas inúmeras comissões de trabalho, os diagnósticos estão sendo aprimorados e, de modo geral, nos diferentes setores, parece haver um relativo consenso quanto ao sentido das mudanças que se pretende implementar.

São esboços que apontam para a configuração de uma política social mais equânime. Contudo, em termos efetivos, a concretização dessas mudanças permanece em compasso de espera, num *impasse-transição*, por estar condicionada a transformações mais amplas no âmbito da economia e da sociedade.

Por um lado, a estruturação de mecanismos mais equitativos de financiamento do gasto social depende, em última instância, da possibilidade de equacionar a questão financeira do setor público em seu conjunto.²⁹ Por outro lado, para ampliar o acesso da sociedade civil aos processos decisórios em políticas sociais e dar mais transparência ao sistema de decisões, de modo a minimizar os efeitos nefastos da privatização dessas políticas, é preciso encaminhar soluções para o problema da crise de representação política,³⁰ o que depende, em última instância, da difusão do processo de democratização da sociedade brasileira.

Summary

The purpose of this essay is to analyse the impact produced upon the financing of social policies by the economic recession Brazilian society has faced, in the beginning of the '80s.

Its first part stresses two aspects: firstly, the ancillary way in which the problem of social development was seen and dealt with in the realm of economic policies prevailing from 1964 to 1984, one of the manifestations of this approach being the inadequacy of mechanisms for the financing of social policies concerned with an endeavour towards equality. This is, undoubtedly, one of the most important determinants of the limited effectivity achieved by the majority of those programs – even during the most favorable economic conjunctures.

The second aspect emphasized refers to the limitations of said governmental strategy during the downward flow of the economic cycle, either with a view at supporting the level of disbursement, or intending to provide the lowest-income *strata* with a protective framework for their facing the oncoming crisis. The study, more specifically, wishes to demonstrate that in the first years of the decade occurred the depletion of patterns of State intervention in social policies, which had achieved its consolidation in post-1964 years, particularly noticeable being the exhaustion of their financing mechanisms. This process, ultimately, was conditioned by the simultaneous and antagonistic impacts of a recessive economic policy – general worsening of living conditions, dilapidation of the existing sources of financing and cuttings in social expenditures – effects which superimposed themselves on the enhancing of channels for popular pressure towards a more efficacious social policy, emerging in the wake of the “liberalization” of the authoritarian regime.

In its second part, the study is engaged in the examination of the specificity of these general processes – inadequacy of financing mechanisms and, chiefly, their depletion during the recessive stage – in terms of governmental policies in the areas of housing, sanitary infra-structure, urban mass transport, social security, medical and health care.

Some brief comments are finally presented on the prospects envisaged for the reordination of the social policy, in the framework of the New Republic's government.

²⁹ Mazzucchelli, F. M. *Ensaio de heterodoxia: considerações sobre a política econômica na Nova República. Texto para discussão*, São Paulo, Fundap/lesp, n. 1, 1986.

³⁰ Martins, Luciano. *A crise de representação política. Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 maio 1986.