



DEBATES FUNDAP

POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO





GOVERNADOR DO ESTADO

GERALDO ALCKMIN

SECRETÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA

JULIO SEMEGHINI

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

DIRETOR EXECUTIVO

GERALDO BIASOTO JÚNIOR

DEBATES FUNDAP

POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO

EQUIPE TÉCNICA

AURILIO SERGIO COSTA CAIADO

LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

CONSULTOR

CLAUDIO LEOPOLDO SALM





DEBATES FUNDAP

POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO

ORGANIZADORES

GERALDO BIASOTO JUNIOR
LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

ARTIGOS DE

ALDAÍZA SPOSATI • ANA AMÉLIA CAMARANO DE
MELLO MOREIRA • CARLA COELHO DE ANDRADE •
EDGARD DE ASSIS CARVALHO • FABRÍCIO AUGUSTO
DE OLIVEIRA • GERALDO BIASOTO JUNIOR • JOSÉ
CECHIN • JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO •
JULIANA LEITÃO E MELLO • LUIZ ANTONIO PALMA E
SILVA • MARCELO ABI-RAMIA CAETANO • MARIA DO
CARMO BRANT DE CARVALHO • MIRIAM DEBIEUX ROSA
• SOLANGE KANSO • ULISSES ARAUJO

PAINEL: DISCUTINDO A QUALIFICAÇÃO DA
MÃO DE OBRA

MODERADOR: CLÁUDIO SALM

Fundap

1ª EDIÇÃO

SÃO PAULO, 2011





POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO
© 2011 FUNDAP

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO TÉCNICA

LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

PROJETO GRÁFICO E CAPA

NEWTON SODRÉ

IMAGEM DA CAPA

“TREM” [ASSEMBLAGE DE LUIZ PALMA]

FOTO

MARCOS MUZI

EDIÇÃO DE TEXTO

MARIA CLÁUDIA DE CAMPOS CEZAR FITTIPALDI

REVISÃO

MARIA CLÁUDIA DE CAMPOS CEZAR FITTIPALDI

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

HELENICE ALBERTO

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

ANA CRISTINA DE SOUZA LEÃO

NORMA BATISTA NÓRCIA

RUTH APARECIDA DE OLIVEIRA

CATALOGAÇÃO NA FONTE

ELENA YUKIE HARADA

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DA FUNDAP, SP, BRASIL)

POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUESTÃO / ORGANIZADORES GERALDO BIASOTO JUNIOR, LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA. – SÃO PAULO : FUNDAP, 2011.

250P. – (DEBATES FUNDAP)

ISBN 978-85-7285-129-9

1. POLÍTICAS PÚBLICAS. 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3. POLÍTICA SOCIAL. 4. POLÍTICA FISCAL. 5. ENSINO SUPERIOR. I. BIASOTO JÚNIOR, GERALDO. II. PALMA E SILVA, LUIZ ANTONIO. II. FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. IV. SÉRIE.

CDD – 350.0072
352.000472
350

EDIÇÕES FUNDAP
RUA CRISTIANO VIANA, 42B
054199-902 – SÃO PAULO – SP
TELEFONE (11) 3066 5640 – FAX (11) 3066 5752
LIVRARIA@FUNDAP.SP.GOV.BR
WWW.FUNDAP.SP.GOV.BR





SUMÁRIO

Apresentação

Geraldo Biasoto Junior 7

Políticas Públicas para uma Sociedade que se Pretende Plural

Luiz Antonio Palma e Silva 9

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONTORNOS E HORIZONTES

Perspectivas de Crescimento para a População Brasileira e
Implicações para a Previdência Social
Ana Amélia Camarano; Solange Kanso 27

Ciclo de Curto Prazo e Tendência de Longo Prazo da
Previdência Social Brasileira
Marcelo Abi-Ramia Caetano 58

Escolhas Sociais para uma Previdência Sustentável
José Cechin 66

POLÍTICA FISCAL E O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: FORMAÇÃO, LIMITES E PROPOSIÇÕES

Setor Público: por uma visão mais abrangente da
sustentabilidade fiscal
Geraldo Biasoto Junior 89

Fisco & Câmbio: muito por contar e estudar
José Roberto R. Afonso 107

Algumas Notas sobre a Política Fiscal na Crise Atual
Fabício Augusto de Oliveira 121

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOVOS DESAFIOS

A Política de Assistência Social: novos desafios
Maria do Carmo Brant de Carvalho 135





Horizontes da e para a Política de Assistência Social
no Brasil: elementos para discussão
Aldaíza Sposati 148

**UNIVERSIDADE: A EDUCAÇÃO DIANTE DOS
DESAFIOS DO ENSINO A DISTÂNCIA**

A Universidade em Questão
Edgard de Assis Carvalho 169

As Revoluções Educativas e as Demandas Sociais
de Acessibilidade ao Ensino Superior
Ulisses F. Araújo 178

JUVENTUDE JUVENTUDES: PRESENTE E DEVIR

A Demografia dos Jovens
Ana Amélia Camarano; Juliana Leitão e Mello; Solange Kanso 189

Juventude como Questão Social e o Jovem como
Sujeito de Políticas Públicas no Brasil
Carla Coelho de Andrade; Luseni Aquino 202

O Jovem e o Adolescente na Cena Social: a relação
identificação, ato e inserção no grupo social
Miriam Debieux Rosa 214

**PAINEL SOBRE EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL**

Discutindo a Qualificação da Mão de Obra
Cláudio Salm (moderador) 231





Apresentação

Geraldo Biasoto Junior
Diretor Executivo da Fundap



O programa institucional “Debates Fundap”, iniciado em 2008, tem contribuído com discussões importantes entre gestores, especialistas e estudiosos das diversas políticas públicas, trazendo abordagens amplas das questões nacionais com ênfase na realidade regional paulista. Os temas são escolhidos levando-se em consideração as questões estruturais do Estado brasileiro e os problemas de natureza conjuntural, sempre recorrentes, quer pelos fatores socio-históricos que os engendram quer pelas novas especificidades postas pelas transformações e mudanças da economia e da organização da sociedade contemporânea.

Há associação clara entre a realização dos debates e das discussões e a missão da Fundap, de contribuir para elevar os níveis de eficácia e eficiência da Administração Pública, uma vez que nessas arenas iluminamos o conhecimento e aprofundamos as análises que darão substância aos programas de formação e insumos para o desenvolvimento de novas tecnologias de gestão. Entendemos também que a divulgação de dados, diagnósticos e proposições é fundamental para corrigir e aprimorar as políticas públicas, assim como para que se desenhem novos programas que respondam aos direitos da cidadania brasileira.

Nessa edição,¹ reunimos os seminários “Debates Fundap” desenvolvidos durante os anos 2009 e 2010 – que denominamos “Políticas Públicas em Questão”.

1 O primeiro livro da série Debates Fundap – “O Desenvolvimento em Questão” – foi publicado em 2010.



Toda a programação dos “Debates Fundap” encontra-se à disposição dos interessados, especialmente para gestores públicos e pesquisadores, mas também ao alcance do cidadão, que consideramos com deferência.





Políticas Públicas para uma Sociedade que se Pretende Plural

Luiz Antonio Palma e Silva
Técnico sênior e assessor de RI da Fundap.
Mestre e doutorando em Psicologia Social, PUC/SP.
Foi dirigente da Escola Nacional de Administração Pública e
da Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Na origem do moderno há o reconhecimento da pluralidade dos sujeitos, que formam a cidade terrena e “fazem a história”; há a negação da ideia de que se possa dar um Sujeito único e totalizante; de que seja único o Sujeito que dá forma ao mundo e à história (MONTANARI, 2010)

Ainda chega uma bruma matinal dos anos 10 do século XXI que nos faz acalantar devaneios políticos de justiça social e solidariedade global como sinais de potencialidades. Um alvorecer do tempo que nos mantém confiantes na equidade do processo civilizatório, a despeito das evidências em oposto. Entretanto, seguir em direção a esse horizonte parece cada vez mais depender de cada indivíduo e de inúmeros atores sociais, todos desconcertados pelas contradições impostas à política pelo voluntarismo do mercado – essa substância que se apossou da contemporaneidade e que de muitas formas carrega para cada um algum tipo de transição, como afirma argutamente Castro (2007), “dos empregados para desempregados; transição de habitantes de um mundo que está em paz, para um mundo onde os conflitos assumem dimensões planetárias de um momento para outro; transição de modos de vida locais e autóctones, para modos de vida pseudo-cosmopolita-globalizados, que não têm nome e nem história; transição como deambulação e como desterritorialização de subjetividades inseridas na velocidade e no anonimato das grandes cidades”.





Curiosamente essas são características do mal-estar da atualidade, mas que, uma vez torcidas pela falsa positividade da mudança incessante, reaparecem como a abertura do mundo para as diferenças e a multiplicidade, saudadas como o máximo da sociedade plural, sobretudo pelos “inovadores” que tendem ao solipsismo e se empenham em emoldurar em seus novos modelos os fatos e as experiências mais díspares.

Sem deixar o sonho, mas afastando-se das ilusões, cabem outras interrogações ao ordenamento da sociedade plural. Para Gramsci, por exemplo, as novas formas de vida organizativa poder-se-iam desenvolver dentro dos tradicionais ordenamentos sociais e políticos? Como definir a história como uma teoria da constituição dos sujeitos políticos? Não se trata de separar história e política, mas de que forma individualizar na história os processos constitutivos dos sujeitos hegemônicos? Como busca interpretar Montanari (*apud* 2010): “Uma nova subjetividade histórica só pode se dizer realizada, quando não se limita a interpretar a si mesma como expressão de paixões, desejos e interesses presentes num determinado território, mas quando é capaz de redefinir as funções dirigentes e as tarefas executivas do sistema social e quando sabe recompor tais funções e tarefas num ordenamento ético-político mais democrático e unitário”. Nessa perspectiva gramsciana estariam alguns princípios de metodologia histórica que permitiriam distinguir os movimentos e fatos orgânicos dos ocasionais e ainda evitar o economicismo e o ideologismo. Se for nefasto não fazer tal distinção no plano historiográfico “mais grave ainda se torna na arte política, quando se trata não de reconstruir a história passada, mas de construir a história presente e futura: os próprios desejos e as próprias paixões baixas e imediatas constituem a causa do erro, na medida em que substituem a análise objetiva e imparcial e que isto se verifica não como “meio” consciente para estimular à ação, mas como autoengano”.

Em agosto de 1979, com a emblemática Lei da Anistia, a sociedade brasileira recomeça novo período democrático conquistado pelas ações de lutas políticas empreendidas durante mais de duas décadas em articulação com a força dos movimentos sociais engajados, à época chamados “forças progressistas”. Uma epopeia que chega ao processo constituinte iniciado em 1987, que culmina com a proclamação em outubro de 1988 da Constituição Cidadã. Alcançamos assim uma





Carta Constitucional que contempla uma multiplicidade de expressões de interesses legítimos de amplos segmentos políticos e de pautas expressivas dos movimentos sociais. Essa complexidade foi de certa forma traduzida nos mecanismos democráticos de organização e de ação política, um par dos quais impacta fortemente as políticas públicas – a descentralização¹ e a participação, essa com inovações que facilitaríamos a expressão e o encaminhamento da enorme diversidade de interesses². Mas ao âmago da questão democrática chega Carlos Estevam Martins (1994) ao encetar que democracia é a escolha, não alguma coisa indeterminada e previamente escolhida, pois a sociedade democrática requer uma vida política permanente, um conjunto de atividades capaz de propiciar a realização das potencialidades pessoais. Para tanto, a função do Estado deve caracterizar-se em um continuum “do qual todos os seus membros possam participar livremente e para o qual todos possam contribuir livremente. Essa exigência é atendida, apenas e tão-somente, pelo Estado democrático”.

A questão da participação social tem sido objeto de estudos desde há muito, como ação política que busca a organização da vida em sociedade para a manutenção ou a transformação da sua condição de existência. Esse processo de organização societária corresponde a uma concepção de esfera pública e de relações entre o Estado e a sociedade civil³, na formulação e controle das políticas de Estado, de governo e

1 Especialmente no que concerne às políticas públicas, muitos estudos têm chamado a atenção sobre a questão de por que nem sempre os resultados alcançados com a descentralização têm sido os melhores. Os desempenhos apresentados pelos estados e os milhares de municípios brasileiros, como não poderia deixar de ser, não mantêm nenhuma uniformidade entre si. Os mecanismos de avaliação e acompanhamento desse processo ainda são insuficientes, bem como o sistema de prestação de contas, seja para fundamentar reorientações e correções de processo, seja para sancionar as práticas adotadas nos diversos níveis de execução ou para permitir o acompanhamento por parte da sociedade.

2 O plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa popular são os mecanismos de participação política. Para as formas jurídicas, a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção. No âmbito da administração pública, os conselhos deliberativos e paritários e as ouvidorias. Estão asseguradas ainda a existência e a atuação dos diversos grupos de pressão, garantidos na forma de direitos de reunião, de associação, de petição, de sindicalização.

3 Para a compreensão conceitual do termo “sociedade civil”, optamos por trazer os comentários de Carlos Nelson Coutinho no artigo “Cultura: Por que Gramsci?” Publicado em *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 43, nov.-dez. 1999/jan. 2000. “Gramsci





mais especificamente das políticas públicas. O fato é que o arcabouço jurídico expressa o Estado de direito, mas a ação política na sociedade cabe aos diversos grupos organizados que necessariamente devem reconhecer os contrastes existentes entre si e buscar soluções possíveis à superação de conflitos e, conseqüentemente, que atendam aos interesses de amplos segmentos sociais. Nessa perspectiva, para Maués (1999) a sociedade plural é composta de forma que os interesses de um grupo serão ora conflitantes, ora concordantes com os interesses de outro grupo. No entanto, em momento algum, uma parcela poderá ser inteiramente soberana, pois, apesar da possibilidade de existir um grupo social mais forte do que outro, o mais forte terá que conviver com o pensamento e com os interesses de outros grupos sociais mais fracos. Trata-se de alcançar um grau de civilidade capaz de evitar a tirania da maioria e ainda assegurar o respeito aos posicionamentos e direitos dos setores minoritários. Nesse caso, o conceito de grupos é diverso do conceito de classes, uma vez que os interesses defendidos por determinado grupo podem ser comuns aos interesses de diversas classes sociais. Mas paradoxalmente os grupos estão afetados pelos processos de individualização, e então a tarefa civilizatória sempre se repõe árdua e repetitivamente como na mitologia grega de Sísifo, pois será preciso recompor o público, porque “o espaço público está cada vez mais vazio de questões públicas. Ele deixa de desempenhar sua antiga função de lugar de encontro e diálogo sobre problemas privados e questões públicas. Na ponta da corda que sofre as pressões individualizantes, os indivíduos estão sendo, gradual mas consistentemente, despidos da armadura protetora da cidadania e expropriados de suas capacidades e interesses de cidadãos” (BAUMAN, 2001). O fato é que

percebeu que, sobretudo a partir de 1870, havia surgido uma nova esfera do ser social capitalista: o mundo das auto-organizações, do que ele chamou de “aparelhos privados de hegemonia”. São os partidos de massa, os sindicatos, as diferentes associações, os movimentos sociais etc., tudo aquilo que resulta de uma crescente “socialização da política”, ou seja, do ingresso na esfera pública de um número cada vez maior de novos sujeitos políticos individuais e coletivos. Gramsci deu a essa nova esfera o nome de “sociedade civil”. E insistiu em que tal esfera faz parte do Estado em sentido amplo, já que nela têm lugar evidentes relações de poder. A “sociedade civil”, em Gramsci, é uma importante arena de luta de classes: a partir de seu surgimento, é sobretudo nela que as classes lutam para obter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício do poder governamental”.





não basta apenas o entusiasmo e a dedicação dos atores, é preciso alguma coisa mais consistente para manter a coesão de um movimento social durante o tempo que leva para alcançar seus propósitos e transformar-se em problemas que possam ser inscritos na agenda pública e tornar-se questões de política pública.

A disputa de ideias na sociedade civil, o espaço por excelência da contradição e do conflito “ocidental”⁴, apresenta-se como locus coerente com o nível de complexidade alcançado pelas sociedades e pelos Estados. Para Carlos Nelson Coutinho (*apud* 2000), é importante saber “em qual desses dois “tipos” de sociedade se situa o Brasil? Decerto, o Brasil foi claramente “oriental” durante o Império e a República Velha. Mas, sobretudo a partir de 30, com interrupções, com avanços e recuos, conhecemos um processo de “ocidentalização”, ou seja, de crescimento e complexificação da sociedade civil. Já somos hoje uma sociedade “ocidental”, na qual, portanto, *malgrado tudo*, há uma “relação equilibrada” entre Estado e sociedade civil. *Malgrado tudo* porque, sem dúvida, somos um “ocidente” periférico e tardio, o que implica a permanência entre nós de vastas zonas sociais tipicamente “orientais”.

Por fim uma utopia – vamos considerar que o Brasil segue historicamente por transformações políticas e institucionais que propiciariam as condições para a construção da sociedade plural, uma vez que o Estado brasileiro, a despeito das ameaças do neoliberalismo da maldita década de 90, não sofreu recuos no ordenamento dos direitos sociais, consignados na constituição de 1988. E se abre para a próxima década com importantes consensos políticos. Exemplo paradigmático e recente é comentado por Kenneth Maxwell⁵, na imprensa paulista: “É bom ver que os gays brasileiros agora podem incluir o nome de um

4 “Ocidente e oriente” são conceitos gramscianos que correspondem às formações histórico-políticas e não aludem a aspectos geográficos. Para o autor no “ocidente” há um equilíbrio entre Estado e sociedade civil ao passo que no que ele chama de “oriente” a sociedade civil é primitiva e o estágio de seu processo de socialização da política ainda não contempla a consolidação dos chamados “aparelhos privados de hegemonia”- privados justamente porque a adesão aos mesmos é voluntária e não obrigatória.

5 Jornal *Folha de S.Paulo* de 16/12/2010. Caderno Opinião. O colunista é historiador britânico e diretor do Programa de Estudos Brasileiros do Centro David Rockefeller para Estudos Latinoamericanos da Universidade de Harvard.





companheiro de mesmo sexo com quem mantenham relacionamento estável em suas declarações de renda de 2011, e que os benefícios da Previdência Social também serão estendidos aos parceiros homossexuais. O Brasil, uma vez mais, traz uma solução prática para o perene problema da discriminação”.

Mas ainda assim cabem, em respeito aos céticos, as últimas interações antes das considerações sobre as tecnicidades do “fazer” da política pública e da apresentação dos temas e das linhas propostas pelos demais autores dessa publicação.

Será que a pluralidade de movimentos político-sociais organizados por temas e recortes da realidade, como por exemplo, étnicos, de gênero, de diversidade sexual, de ecologia, com suas características progressistas e pelo modo como se organizam com autonomia e quase sempre desvinculados dos sistemas ideológicos, apontam de fato para o que tem sido chamado de democracia cosmopolita? É importante ter em conta que no caso dos direitos humanos, o Brasil, no 3º PNDH,⁶ articula-os e os aproxima de outras categorias de direitos.

Poderiam ser traduzidos como solidariedade os laços de identificação alcançados instantaneamente pelas redes sociais em todo o mundo, sempre que uma causa se vê diante de um acontecimento “espetacularizado”?

As manifestações nas redes sociais expressam de fato uma força independente do Estado-nação, uma vez que se conectam com problemas de todo o planeta?

6 O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos expressa o amadurecimento dos Direitos Humanos no Brasil, tendo sido resultado de ampla mobilização e se estruturado em torno de eixos orientadores que buscam a transversalidade e indivisibilidade de seus objetivos, diretrizes e ações programáticas. Foi antecedido pela 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e construído ao longo de 137 encontros iniciais, 27 conferências em todos os estados, com a participação estimada de 14 mil pessoas, entre membros das administrações públicas e da sociedade civil organizada. As reações que o Programa suscitou refletem, de um lado, as contradições que se colocam no caminho que leva dos movimentos sociais às políticas de governo. De outro, revelam as históricas e filosóficas dificuldades em se falar em direitos universais. À medida que o movimento pelos Direitos Humanos passou a se articular com outros e incluir os direitos econômicos, sociais e culturais nas suas reivindicações, ampliou também o espectro de seus antagonistas. Helena Singer. <http://aprendiz.uol.com.br/content/lidrewruve.mmp> acesso em 20/12/10.





Há muitas discordâncias e polêmicas sobre isso, mas o fato é que aqui se abrem outros caminhos para a organização da sociedade no horizonte desse século; elas formam um conjunto de proposições tateantes reconhecidas como as “teorias da governança global e da democracia cosmopolita”⁷.

Mas a territorialidade é uma das dimensões que conformam o Estado-nação e sua soberania se afirma ou se fragiliza diante das disputas políticas internas ou externas a depender, dentre outras dinâmicas do jogo de poder, dos seus mecanismos constitucionais. O federalismo brasileiro compõe uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários. Marcio Pochmann (2009) no prefácio de uma importante publicação do Ipea faz a seguinte alusão a propósito da presença do Estado no território: “A vastidão do Brasil, aliás, é um permanente desafio para quem se propõe a lidar com políticas públicas com o sentido da Nação, pensar o global e o local”⁸. Aqui nos parece que o autor, ao referir-se à vastidão, destaca mais a complexidade do problema federativo do que propriamente a extensão territorial; em outras palavras, acentua o desafio posto pela dinâmica política entre os entes federados, do nacional ao local, obviamente reconhecendo no circuito de poder a importância do papel dos estados subnacionais, como se pode ler nos textos do estudo.

A dimensão do conhecimento⁹ tornou-se uma questão central para as políticas públicas, sobretudo nos campos da ciência social e da admi-

7 Como um ponto crítico sobre essa questão recomendamos a edição de *Lua Nova Revista de Cultura e Política: A Solidariedade em Questão*. N.º 66. Cedec. São Paulo: 2006.

8 Prefácio da publicação “Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades”. Organizador: Milko Matijascic.- Brasília : Ipea, 2009. 116 p.: mapas, tabs. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/presenca_estado_brasil/presenca_estado_brasil.pdf

9 “Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros”. Carlos Aurélio Pimenta de Faria. “Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. In: revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol;18 n. 51. São Paulo: fev. 2003. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_arttext#back8





nistração, onde avançam por vertentes analíticas através de disciplinas que buscam dar inteligibilidade à diversificação desses processos de gestão nas sociedades democráticas, que, cabe reforçar, são caracterizadas pela multiplicidade das demandas e pressões e pela complexidade das questões que requerem regulação. Paralelamente a esse percurso, as experiências concretas de planejar e realizar ações governamentais foram concebidas com o viés da parceria interinstitucional e a complementaridade de entidades sociais e empresariais que impulsionaram a onda de reprofissionalização que se expande pela administração pública brasileira. Desde então, os modelos mais avançados de políticas públicas reúnem agentes públicos federais, estaduais e municipais, as redes sociais, os cidadãos usuários ou destinatários manifestando-se nos fóruns e conferências, o que torna o planejamento e a execução, tanto nas áreas econômicas como nas sociais, atividades programáticas de grande visibilidade.

Entretanto é imperativo reconhecer que a administração pública brasileira ainda é cortada por disputas de finalidades¹⁰ e orçamentos, pois ela é extremamente demarcada pela setorialidade que impõe jogos concorrenciais entre grupos partidários por poder, controle, cargos sobre os domínios da saúde, da educação e todos os demais setores. Talvez essa seja a pedra no caminho.

Na prática, o modelo de políticas públicas que nos parece mais ter avançado é o de “arenas sociais”¹¹, que reconhece que políticas públicas ganham força com iniciativas de atores políticos e/ou de gestores de políticas públicas. A principal característica da dinâmica da arena social para a seleção de prioridades se dá com o reconheci-

10 “Algumas políticas tentam construir direitos e outras tentam desconstruir esses direitos”, reconheceu Valéria Ganelli, Secretária Nacional Adjunta de Assistência Social do MDS na abertura do Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias da População (29/11/2010) promovido pela SDH da Presidência da República para articular as políticas sociais e aproximar órgãos de proteção como as defensorias públicas e o Ministério Público (MP). http://agenciabrasil.ebc.com.br/web/ebc-agencia-brasil/enviorss/-/journal_content/56/19523/1111311

11 Para mais detalhes e informações sobre outros modelos sugerimos consultar Celina Souza. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.18 no.51 São Paulo Fev. 2003. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_arttext#back8





mento de uma situação-problema, existente sob certa indiferença,¹² que ingressa na agenda pública e gera a convicção que algo precisa ser feito. Conforme a literatura especializada, os sinais que dão visibilidade a um “estado de coisas” no geral são produzidos pela divulgação de indicadores que revelam a extensão mensurável de determinados problemas, acompanhados de forte reverberação midiática; episódios catastróficos ou uma sequência de acontecimentos negativos de mesma natureza; e mais pro-ativamente, por avaliações que demonstram as falhas de determinada política e suas consequências. Diante dessas circunstâncias, os *policy makers* priorizam tal ou tais problemas em detrimento de outros. Outros grupos, de extrações distintas, que constituem a *policy community*, também se mobilizam e envidam seus esforços com investimentos de recursos de natureza variada, imbuídos em superar barreiras e avançar os processos de desenvolvimento e bem estar social.

Talvez nessas situações se dê o reencontro da política como vantagem, ou seja, a política desassombrada, como nos chama a atenção Marco Aurélio Nogueira¹³ (2009) “(...) é mais que poder: é também capacidade de dialogar, organizar consensos e encontrar respostas para os problemas sociais. Em sua configuração democrática, a política civiliza o político, educa e disciplina o poder. A política persiste como um recurso social inestimável: é um instrumento para que se componham e se processem interesses, demandas, direitos e diferenças, base para a configuração de um “contrato social”, de um pacto ético e político com o qual os distintos indivíduos e os distintos grupos possam viver juntos”.

12 São interessantes as considerações feitas a esse respeito por Maria das Graças Rua: “Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um “estado de coisas” - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão”. In: Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF

13 Marco Aurélio Nogueira. A política como vantagem. <http://www.cpfcultura.com.br/site/2009/11/30/integra-a-politica-como-vantagem-marco-aurelio-nogueira/>





A partir daqui, nos cabe apresentar sucintamente ao leitor as ideias que de fato dão consistência ao título do livro “Políticas Públicas em Questão”, e que se encontram nos artigos subsequentes.

Demografia e Previdência

A política previdenciária é abordada a partir de um rol de indicadores sociais e econômicos atuais, acompanhados de análises permeadas por considerações importantes sobre as conquistas da redução da mortalidade no país em todas as idades e o impacto do crescimento a taxas elevadas do contingente de idosos vivendo mais tempo. Sobre o financiamento da Previdência e a dinâmica do trabalho as considerações perpassam pelas mudanças sociais e culturais em curso, que afetam, principalmente, as mulheres, que alcançaram grandes ganhos na escolaridade e entraram maciçamente no mercado de trabalho. São discutidos ainda a ampliação da rede de cobertura de benefícios não contributivos e os impactos na Previdência e as constatações de que as alternativas estarão vinculadas às decisões políticas que entre outras premissas, levem em conta as prioridades da sociedade.

Política Fiscal

O sistema tributário do País é criticamente analisado e considera-se que parte importante de sua problemática advém dos desequilíbrios do federalismo brasileiro que em poucos períodos da história teria vigorado de forma efetiva. A carga tributária nacional impede o crescimento econômico, gera má distribuição de recursos e não traz retornos reais para sociedade em termos de políticas públicas. O debate fiscal tem estado muito voltado para os fluxos ao avaliar a deterioração do superávit primário. Não há dúvida de que esse é um processo preocupante, porque pode estar combinando queda estrutural da receita com aumento permanente de gasto. Pouca atenção tem sido dada para os estoques, mais precisamente, o tamanho da dívida pública. O que se quer é chamar a atenção e defender mais estudos e debates sobre a evolução recente da política fiscal e impactos decorrentes da política cambial.





Assistência social

Ao se apresentar em nosso país como função de seguridade social, a Assistência Social integra o tripé da proteção social, ainda que não compondo um projeto comum: política de saúde para todos os cidadãos, previdência social como segurança devida ao trabalhador, assistência social para aqueles que, vivendo nas malhas da vulnerabilidade social, necessitam da proteção do Estado. Ainda assim, é no âmbito da política de Assistência Social propriamente que se instituiu um maior número de mecanismos de proteção social não contributiva, voltados aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social. Chegamos em 2009 a um avanço da concepção, conteúdo e modo de gestão da política de assistência social que não estava suficientemente claro em 1993 quando do debate e construção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). O avanço é resultado de alguns processos importantes como a implementação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), e a organização e operação das unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

Universidade: a educação diante dos desafios do ensino a distância

A partir das ideias de Edgar Morin temos um percurso crítico e avaliativo nos textos de dois autores que tratam dessa questão, como por exemplo, a proposição revisitada de Marx, de que reformar o ensino e a pesquisa implicaria, antes de tudo, reformar os educadores. A política de educação é tratada como horizonte inacabado, projeto e processo de reticulação em redes não hierárquicas, nas quais o trinômio controle-poder-saber pode ser revertido. São alinhadas nos textos as bases de um projeto que possa devolver à universidade sua função primordial: conservar, regenerar, preservar e gerar saberes sobre a vida e ampliar o entendimento do mundo. Informações e análises feitas durante o Congresso Mundial sobre o Ensino Superior, organizado pela Unesco em julho de 2009 em Paris, com a presença de representantes de mais de 150 países, são comentadas, sobretudo as perspectivas que incluem os sistemas educativos baseados em “*open and*





distance learning (ODL)” e a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – que permitem ampliar o acesso à educação de qualidade e promover o êxito na educação.

Juventude Juventudes: presente e devir

Os textos trazem questões de grande importância para a compreensão das dimensões do debate sobre juventude. As determinações demográficas da problemática, sobretudo as variáveis fecundidade e mortalidade são detalhadas como elementos essenciais para a elaboração de políticas públicas. Do ponto de vista antropológico são tratados os problemas decorrentes da abordagem da juventude como problema – o jovem focalizado nos registros da delinquência, da violência, da drogadição, do comportamento de risco, dentre outros. Num outro plano, a juventude é tematizada como momento de transição no ciclo de vida, da infância para a maturidade, o que demandaria um esforço coletivo, principalmente da família e da escola, no sentido de preparar o jovem para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo. Outro enfoque, considerado inovador, vem à discussão: a juventude como ator estratégico do desenvolvimento e o incentivo à participação política juvenil – a noção de protagonismo jovem. A juventude no *imaginário social*, a partir de um enfoque da psicanálise social, nos traz ainda o adolescente e o jovem na atualidade como seres em que ora são exaltados, ora lastimados. Na exaltação, a juventude é associada aos atributos de beleza, vigor sexual, domínio das linguagens tecnológicas, midiáticas e da informática – e supõe-se que nesse período ambicionado impera a pura felicidade. Esses enunciados sociais expressam a ideia de que os jovens estão alheios ao sofrimento, em estado de pura satisfação narcísica sem leis ou limites. Passam a ser o ideal dos adultos que almejam essa posição imaginada. Para a autora do texto há uma evidência quanto à quebra da identificação da geração anterior com a atual, dinâmica relacional que pode produzir desdobramentos importantes. Está inserido nessa colagem o debate que se tem instalado com ênfase nos discursos do âmbito judicial aliados a discursos médico-psiquiátricos, que podem criminalizar e/ou patologizar os adolescentes. “Tais discursos têm





focalizado o reaparecimento das figuras da periculosidade e da irreuperabilidade dos ‘intratáveis’”, implícitas em diagnósticos como o de transtorno de personalidade antissocial ou no prolongamento da internação e/ou internação em estabelecimentos especializados de saúde como via de gestão do ato infracional na infância e adolescência. Para amplos setores da sociedade e da mídia, falar em “políticas públicas de juventude” passa a ser, então, falar simplesmente em estratégias de controle.

Na segunda parte do livro, encontram-se importantes considerações a respeito de **Educação – Formação profissional**, frutos de um painel de debates, realizado em 3/11/2008 na Fundap, sobre a questão da qualificação da mão de obra brasileira, do qual participaram notórios especialistas. Em uma síntese muito bem trabalhada, o leitor poderá perceber que os dilemas da qualificação se põem pela conjunção de dois fatores: a aceleração do crescimento econômico e as transformações decorrentes da difusão do novo paradigma de produção. Dessa conjunção emerge a percepção de falta de qualificação da mão de obra em todos os níveis.

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

CASTRO, Lucia Rabello. A politização (necessária) do campo da infância e da adolescência. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 7, n. 14, jul./dez. 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Por que Gramsci? **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 43, jan. 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo>





br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_arttext#back8 >.

GANELLI, Valéria. Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias da População, 29/11/2010 promovido pela SDH da Presidência da República para articular as políticas sociais e aproximar órgãos de proteção como as defensorias públicas e o Ministério Público (MP). Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/web/ebc-agencia-brasil/envioress/-/journal_content/56/19523/1111311>.

GLADWELL, Malcolm. A revolução não será tuitada: os limites do ativismo político nas redes sociais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2010. Caderno ilustríssima, p. 3.

LUA NOVA: Revista de cultura e política: a solidariedade em questão. São Paulo: CEDEC, n.66, 2006.

MARTINS, Carlos Estevam. **O circuito do poder**: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MAUÉS, A. G. M. **Poder e democracia**: o pluralismo político na Constituição de 1988. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MONTANARI, Marcello. **Crise do Estado e crise da modernidade**. Juiz de Fora, MG, 2010. Tradução de A. Veiga Fialho. Título original: Gramsci e il Novecento, *1999 para o site Gramsci e o Brasil*. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1189>>.

MORAES FILHO, José Filomeno de. **Congresso constituinte, constituição dirigente e estado de bem-estar**. 2010. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06052010-165428/en.php>>.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A política como vantagem. Disponível em: <<http://www.cpfcultura.com.br/site/2009/11/30/integra-a-politica-como-vantagem-marco-aurelio-nogueira/>>.

PONCHMAN, Márcio. Prefácio. In: MATIJASCIC, Milko (Org.). **Presença do estado no Brasil**: federação, suas unidades e mu-





municipalidades. Brasília, DF: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/presenca_estado_brasil/presenca_estado_brasil.pdf>.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>.

SINGER, Helena. Disponível em: <<http://aprendiz.uol.com.br/content/lidrewruve.mmp>>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_arttext#back8>.







Previdência Social no Brasil: contornos e horizontes







Perspectivas de Crescimento para a População Brasileira e Implicações para a Previdência Social

Ana Amélia Camarano
Técnica de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada (Ipea)

Solange Kanso
Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e
doutoranda da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Considerando o período para o qual há informações,¹ pode-se dizer que a população brasileira experimentou as mais elevadas taxas de crescimento no período 1950-1970 (em torno de 3,0% ao ano).² A partir daí, essas taxas iniciaram um processo de declínio, como resultado de redução acentuada nos níveis de fecundidade, iniciada na segunda metade dos anos 1960. Essa redução mais do que compensou a queda da mortalidade também em curso no país desde o final da segunda Guerra Mundial.

Duas consequências desses dois processos se fazem notar. A primeira, já mencionada, uma queda nas taxas de crescimento da população; a segunda traduz-se em mudanças expressivas na estrutura etária da população, com envelhecimento – o que significa que se alterou a proporção dos diversos grupos etários no total da população. Por exemplo, em 1940 a população idosa³ representava 4,1% da população total brasileira; em 2000, representava 8,6%. O contingente, em valores absolutos, aumentou de 1,7 milhões para 14,5 milhões, no mesmo período. Por outro lado, diminuiu a proporção de jovens. A população menor de 10 anos passou a apresentar uma diminuição. Essa tendência acentuar-se-á nas décadas seguintes e atingirá outros grupos etários.

1 Este texto é uma atualização do “Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social” preparado conjuntamente com Solange Kanso para o livro “Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas”, organizado por Paulo Tafner e Fábio Giambiaggi, em 2007.

2 Ver, por exemplo, Beltrão, Camarano e Kanso (2004), Ipea (2006), Camarano e Kanso (2007), Camarano e Kanso (2009).

3 Aqui definida como pessoas com 60 anos ou mais de idade, tal como estabelecido na Política Nacional do Idoso e no Estatuto do Idoso.



Uma das preocupações apontadas na literatura com relação a esse processo diz respeito ao crescimento acentuado de um segmento populacional considerado inativo ou dependente *vis à vis* a um encolhimento do segmento em idade ativa. A alta fecundidade do passado aliada à redução da mortalidade resultará num crescimento elevado da população idosa nos próximos 30 anos – enquanto durar a “onda idosa”. Além disso, crescerá mais a população muito idosa, ou seja, de 80 anos ou mais. Isto coloca várias questões na agenda. Algumas delas: até quando a população idosa crescerá a taxas elevadas? Como esses processos demográficos afetarão a oferta potencial de contribuintes para o sistema previdenciário e a demanda por benefícios previdenciários e/ou de assistência social por idade avançada e de pensões por morte?

O objetivo deste texto é analisar a dinâmica demográfica recente da população brasileira e suas perspectivas futuras. Baseou-se numa projeção para a população brasileira realizada por Camarano e Kanso (2009). A partir dela, projetou-se a população em idade ativa, potencial contribuinte de um sistema de Seguridade Social, e a população idosa, potencial beneficiária, desagregada por sexo e grupos quinquenais de idade para o período 2000-2040.

O texto está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, apresenta-se uma visão geral das tendências de crescimento da população brasileira e dos componentes deste crescimento (fecundidade, mortalidade e migrações internacionais). A terceira comenta as características e os movimentos da população em idade ativa em direção ao mercado de trabalho. A quarta destaca a dinâmica de crescimento da população idosa. Uma projeção do crescimento e da composição por sexo e idade da população em idade ativa e idosa entre 2000 e 2040 encontra-se na quinta seção. Por fim, tecem-se comentários tendo em vista as perspectivas de uma política de renda para os idosos do futuro.

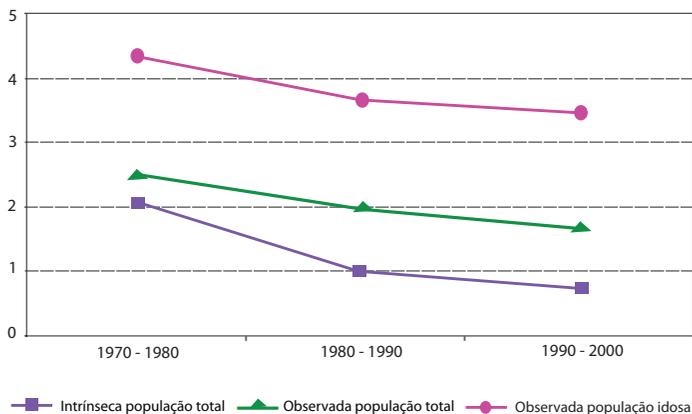
A Dinâmica Demográfica Recente

O Ritmo de Crescimento Populacional e a Estrutura Etária

Já foi mostrado em outros trabalhos que a população brasileira atingiu as suas maiores taxas de crescimento no período 1950-1970,

em torno de 3,0% ao ano. A partir daí, essas taxas passaram a experimentar declínio acentuado, tendo alcançado um valor de 1,6% ao ano na década de 1990 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
TAXAS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte: IBGE / Censos Demográficos.

Esse declínio foi resultado da redução expressiva da fecundidade, iniciada na segunda metade dos anos 1960 (Gráfico 2). Em 40 anos, a fecundidade das mulheres brasileiras reduziu-se a quase um terço, atingindo o nível de reposição⁴ no quinquênio 2000/2005. Nessas últimas décadas, a taxa de fecundidade passou de aproximadamente 6,0 filhos por mulher, para 1,8. As perspectivas apontadas pela taxa intrínseca de crescimento⁵ (Tabela 1) são de que, no médio prazo, a taxa de crescimento populacional tenderá a valores próximos a

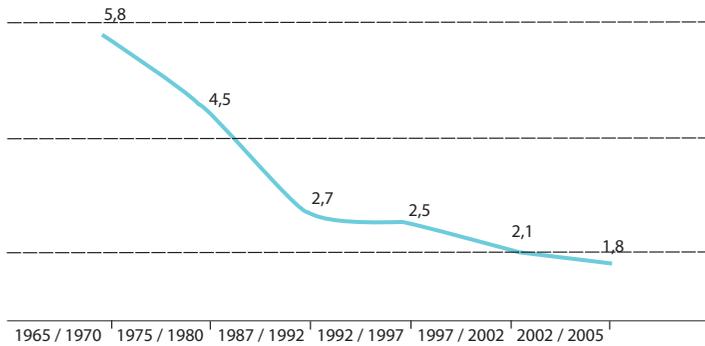
4 Uma população atinge o seu nível de reposição quando a fecundidade e a mortalidade alcançam valores que resultarão, no médio prazo, em uma taxa de crescimento igual a zero. Ou seja, a população simplesmente se repõe. Dada as taxas de mortalidade vigentes na população brasileira, foi estimado que esse nível seria alcançado quando a Taxa de Fecundidade de Total for igual a 2,14. Apesar de a população ainda estar crescendo, esse ritmo é decrescente. Os reflexos dessas medidas levam o tempo ou a duração de uma geração para que a população apresente uma taxa de crescimento igual a zero.

5 A taxa intrínseca é a taxa de crescimento que será observada caso a taxa de fecundidade total do quinquênio 1995-2000, se mantenha constante por aproximadamente 30 anos. Ela sinaliza a direção futura das taxas de crescimento.



0,5% ao ano. Ou seja, a tendência de redução acelerada do crescimento populacional já está embutida na dinâmica atual da população brasileira.

GRÁFICO 2
TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL
BRASIL



Fonte: IBGE / Censos Demográficos; PNAD de 2005 e 2007.

TABELA 1
ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, AOS 15 ANOS E AOS 60 ANOS, POR SEXO
BRASIL, 1980 E 2005

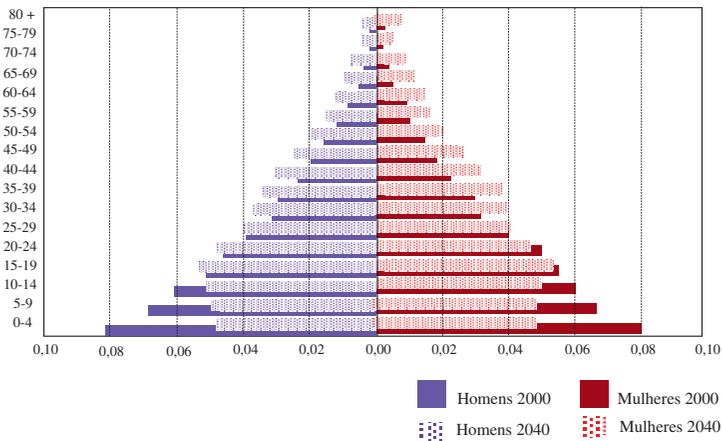
| | | 1980 | 2005 | Ganhos |
|----------|-------------|------|------|--------|
| E_0 | Homens | 59,3 | 69,1 | 9,7 |
| | Mulheres | 65,7 | 76,4 | 10,7 |
| | Diferencial | 6,4 | 7,3 | 1,0 |
| | Homens | 51,3 | 56,2 | 4,9 |
| E_{15} | Mulheres | 57,1 | 63,5 | 6,4 |
| | Diferencial | 5,8 | 7,4 | 1,6 |
| | Homens | 15,4 | 19,1 | 3,7 |
| E_{60} | Mulheres | 17,8 | 22,6 | 4,8 |
| | Diferencial | 2,4 | 3,5 | 1,0 |

Fonte: Camarano e Kanso (2009).



O resultado final da dinâmica demográfica descrita acima foi um contingente populacional de 170 milhões de brasileiros detectados pelo Censo Demográfico de 2000 e o Brasil ter deixado de ser um país de jovens (Gráfico 3). A alta fecundidade observada nos anos de 1950 e 1960, período conhecido como *baby boom*, e a redução da mortalidade em todas as idades em curso no país desde aquele período foram responsáveis pelo ritmo de crescimento relativamente elevado da população idosa *vis à vis* ao dos demais grupos etários. Esses processos alteraram a composição etária e contribuíram de forma significativa para o processo de envelhecimento populacional.

GRÁFICO 3
DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA E POR SEXO
DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte IBGE / Censo Demográfico de 1950 e 2000.

Sob o ponto de vista demográfico, o envelhecimento populacional é o resultado da manutenção por um período de tempo razoavelmente longo de taxas de crescimento da população idosa superiores às da população mais jovem. Isto implica mudança nos pesos dos diversos grupos etários no total da população. Por exemplo, a proporção da população de 60 anos ou mais no total da população brasileira passou de 4,1% em 1940 para 8,6% em 2000. Ressalta-se



que o processo do envelhecimento é muito mais amplo do que uma modificação de pesos de uma determinada população, pois altera a vida dos indivíduos, as estruturas familiares, a demanda por políticas públicas e a distribuição de recursos na sociedade. Esse trabalho propõe a questão de como a dinâmica demográfica recente pode afetar a oferta de contribuintes e a demanda por benefícios da Seguridade Social.

Em geral, o processo de envelhecimento populacional se inicia com a queda da fecundidade que leva a uma redução na proporção da população jovem e ao consequente aumento na proporção da população idosa. Nesse caso, fala-se de **envelhecimento pela base**. A redução da mortalidade infantil acarreta um rejuvenescimento da população, dada maior sobrevivência das crianças. Por outro lado, a diminuição da mortalidade nas idades mais avançadas contribui para que esse segmento populacional, que passou a ser mais representativo no total da população, sobreviva por períodos mais longos, resultando no **envelhecimento pelo topo**. Este altera a composição etária dentro do próprio grupo, ou seja, a população idosa também envelhece. No caso brasileiro, observa-se que em 2000 a proporção da população “mais idosa”, de 80 anos ou mais, representava 12,6% do total da população idosa. Já foi observado que o envelhecimento pelo topo foi mais expressivo entre as mulheres, visto a maior mortalidade masculina (CAMARANO, KANSO e MELLO, 2004a).

Como já se mencionou, o envelhecimento ocorre porque a população idosa apresenta taxas de crescimento mais elevadas, se comparada a outros segmentos populacionais. Essa experimentou a sua maior taxa entre as décadas de 1970 e 1980, em torno de 4,3% ao ano. Nos anos seguintes, o ritmo foi ligeiramente menor, entretanto expressivamente maior do que o da população brasileira. A tendência de queda continuou ao longo do período considerado (CAMARANO e KANSO, 2007).

As perspectivas que se colocam para o médio prazo são de continuação do processo de envelhecimento populacional. Os idosos dos próximos 30 anos já nasceram num regime de fecundidade elevada, beneficiaram-se da redução da mortalidade infanto-juvenil e estão se beneficiando agora da queda da mortalidade nas idades mais avançadas.





São os *baby boomers* transformando-se nos *elderly boomers*. As taxas de mortalidade da população idosa vão desempenhar papel importante na dinâmica de crescimento desse segmento e, principalmente, da população “muito idosa”. Essas são dependentes do avanço da tecnologia médica e do acesso aos serviços de saúde.

Mortalidade

Uma das maiores conquistas sociais das últimas décadas foi o aumento da esperança de vida, como resultado da queda acentuada na mortalidade observada em todos os grupos etários, do período intrauterino até as idades mais avançadas. Além da redução nos níveis, a mortalidade apresentou mudanças no padrão de causas. As doenças crônico-degenerativas, mais frequentes na população idosa, passaram a ter importância maior diante das causas que afetavam a população infantil, como as doenças infecto-parasitárias.

Para medir os níveis de mortalidade, é usual utilizar a esperança de vida ao nascer. É um indicador sintético e apresenta o número de anos que se espera que um recém-nascido viva segundo as condições vigentes de mortalidade. A Tabela 1 apresenta os valores da esperança de vida ao nascer, aos 15 e aos 60 anos, por sexo, em 1980 e 2005. A esperança de vida ao nascer aumentou para ambos os sexos, com maior intensidade entre as mulheres. Em 2005, as mulheres apresentavam valor 7,3 anos mais elevado que o observado para a população masculina. Os diferenciais entre os sexos cresceram no período considerado. Parte desses diferenciais pode ser explicada pelo aumento da mortalidade da população masculina adulta jovem por causas violentas. No período considerado, a esperança de vida ao nascer, dos homens brasileiros, passou de 59,3 anos para 69,1, e a das mulheres aumentou de 65,7 para 76,4 anos.

O aumento da esperança de vida ocorreu para todas as idades e para ambos os sexos, mas beneficiaram mais as mulheres, como se pode observar para algumas idades na Tabela 1. Em 2005, a esperança de vida feminina aos 15 anos foi maior que a masculina, em aproximadamente 7,4 anos; e aos 60 anos, em 3,5 anos.





Migrações Internacionais

As migrações internacionais desempenharam um papel importante na dinâmica demográfica brasileira entre 1872-1930. A partir daí, até os anos 1980, os estudos demográficos passaram a considerar a população brasileira como fechada. Os resultados do Censo Demográfico de 1991 sinalizaram para um saldo líquido migratório negativo ocorrido na década de 1980. Esse movimento perdurou nos anos 1990.

Foi estimado um saldo líquido negativo de aproximadamente 1,9 milhão de pessoas para a década de 1980, e de 700 mil para os anos 1990. Em termos de impacto no crescimento da população brasileira, o efeito provocado por esse fluxo é muito pequeno; menos de 1% da população em 1990 e menos de 0,5% em 2000. No entanto, as estimativas dizem respeito apenas aos grupos etários de 15 a 34 anos, pois as referentes às demais idades não foram consideradas estatisticamente significantes. Nos anos 1980, as mais elevadas taxas foram observadas para o grupo etário de 20 a 24 anos, tanto para homens quanto para mulheres. Esse fluxo foi responsável por 5,0% da população masculina desse grupo de idade e por 3,5% do feminino. Na década de 1990, observou-se um decréscimo nas taxas de todas as idades e um deslocamento do ponto de máximo para o grupo de 25 a 29 anos. Nos anos 1980, predominaram os homens, nos 1990, as mulheres. O aumento da emigração feminina ocorreu, principalmente, nos fluxos dirigidos para a Europa (IPEA, 2006).

Embora o volume de emigrantes brasileiros não seja expressivo, se comparado ao total da população brasileira, esse processo, além de seletivo quanto à idade, também é seletivo quanto ao nível educacional. Ou seja, pode estar implicando perdas de contingentes de jovens brasileiros qualificados, para países desenvolvidos, onde a População Economicamente Ativa vem-se reduzindo (RIOS-NETO, 2005). Por outro lado, esses migrantes devem aportar uma contribuição expressiva aos países onde estão residindo, inclusive previdenciária.

Outra questão a ser considerada diz respeito à geração de renda quando da perda de capacidade laborativa desses emigrantes. As diferenças entre os sistemas previdenciários dos vários países impedem um consenso numa política que garanta proteção social efetiva aos migrantes, independente do local de residência. Além de não carregarem sua





história previdenciária, as regras são bastante dinâmicas e divergentes. Segundo Schwarzer e Passos (2004), os problemas são maiores nas regiões de fronteira, onde os migrantes encontram-se em situações diversas de residência, vínculos empregatícios, relações familiares etc.

O Segmento Populacional Ativo

A População em Idade Ativa (PIA)

Em trabalho anterior, definiu-se como população em idade ativa a de 16 anos ou mais.⁶ Isso se deve à legislação brasileira, que não permite o trabalho do menor antes dessa idade. No entanto, por facilidades operacionais, está-se considerando aqui, como população em idade ativa, a de 15 anos ou mais. Assim sendo, numa população fechada, o volume de entradas nessa categoria reflete, principalmente, o número de nascimentos ocorridos 15 anos antes, descontada a mortalidade nessas idades. Em geral, essa taxa a partir dos cinco anos de idade não é expressiva. O número de nascimentos, por sua vez, depende das taxas de fecundidade e do número de mulheres em idade reprodutiva no período correspondente. Isso explica por que as taxas de crescimento desse segmento populacional ainda são relativamente altas, apesar da tendência de queda observada para as duas últimas décadas.

Na Tabela 2, encontram-se as taxas anuais de crescimento da população brasileira desagregada por alguns subgrupos. Como já visto anteriormente, nos três períodos considerados, a população maior de 60 anos foi a que mostrou a mais elevada taxa de crescimento. O grupo menor de 15 anos apresentou o mais baixo ritmo de crescimento, sendo esse negativo no último período, dada a queda da fecundidade. Esse menor crescimento já está afetando a dinâmica dos vários grupos que compõem a PIA. Com exceção dos anos 1970, as taxas de crescimento da população de 40 a 59 anos foram mais elevadas que as do grupo 15 a 39 anos, tendência que se deve manter, o que resultará num envelhecimento da população em idade ativa⁷ e, no médio prazo, na redução.

6 Ver Ipea (2006). Dado que as informações oficiais não consideram, também não se considerou limite etário máximo para a participação nas atividades econômicas.

7 Além da pirâmide etária, um outro indicador que ilustra esse processo é a idade média da PIA. Esta aumentou em 1,9 ano nos últimos 20 anos. Em 1980, foi de 35,2 anos e passou para 37,1 anos em 2000 (ver Ipea, 2006).



TABELA 2
TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAIS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA
SEGUNDO GRUPOS ETÁRIOS

| | 1970/1980 | 1980/1991 | 1991/2000 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| < 15 | 1,5 | 1,0 | -0,2 |
| 15-39 | 3,1 | 2,2 | 1,9 |
| 40-59 | 2,8 | 2,6 | 3,5 |
| 60+ | 4,3 | 3,7 | 3,4 |
| Total | 2,5 | 1,9 | 1,6 |

Fonte: IBGE/Censo Demográfico de 1970, 1980, 1991 e 2000.

Sumarizando, a questão que se coloca não é apenas a do crescimento a taxas elevadas de um segmento considerado “inativo”, mas que esse aconteça num contexto de crescimento reduzido da população em idade ativa. Do ponto de vista de um sistema de seguridade social, mais do que a população em idade ativa, o que importa é a população que está realmente participando no mercado de trabalho e do mercado formal. Essa depende da primeira e, também, da dinâmica desse mercado. Pode-se dizer que no caso brasileiro, ao contrário dos europeus, a informalização do mercado de trabalho tem tido impacto negativo mais expressivo na equação previdenciária do que a dinâmica demográfica. Além disso, a baixa formalização certamente comprometerá a possibilidade de aposentadoria para os idosos do futuro, hajam vistas as duas últimas reformas previdenciárias.

Por exemplo, dentre os homens que tinham de 40 a 60 anos em 2005, 85,5% trabalhavam, e 45,5% contribuíam para a Seguridade Social. As proporções comparáveis para mulheres foram de 59,1% e 28,5%, respectivamente. Além disso, não se sabe por quanto tempo essas pessoas que estão contribuindo o estão fazendo. É difícil esperar que mesmo numa situação de crescimento do emprego formal, esses não contribuintes consigam contribuir por 30 anos (se mulher) e 35 anos (se homem) para a aposentadoria por tempo de contribuição ou 15 anos para a aposentadoria por idade, como requer a atual legislação. Portanto, as perspectivas quanto à possibilidade de uma renda oriunda de uma aposentadoria para os idosos dos próximos 20 anos não são



promissoras e são menores ainda para as gerações que tem, hoje, de 20 a 40 anos. Em 2005, menos de 10% da população maior de 65 anos recebia o Benefício de Prestação Continuada (BPC) por Idade Avançada.⁸ Dado que 63,6% da população de 40 a 59 anos não contribuía para a Seguridade Social nesse ano, a demanda por esse tipo de benefício tende a crescer. Mas dificilmente a assistência social terá capacidade fiscal para garantir renda para esse elevado segmento, quando da perda de sua capacidade laborativa.

A População Economicamente Ativa (PEA) e seus Movimentos

O total da População Economicamente Ativa é função da população em idade ativa e das taxas de atividade, ou seja, em quanto e quando (idade) as pessoas efetivamente participam das atividades econômicas. Essas variam por sexo e idade. Em outras palavras, são determinadas pelas taxas de ingresso e de saída do mercado de trabalho. Estas últimas podem ocorrer por mortes e por razões outras como, por exemplo, a aposentadoria, o desemprego por desalento e, no caso das mulheres, pelo casamento ou maternidade. Num contexto de baixo crescimento demográfico, o crescimento da PEA pode ocorrer através do estímulo à entrada mais cedo e/ou saída mais tarde. No entanto, a tendência observada em quase todo o mundo é contrária a essa.⁹ As mudanças no mundo do trabalho estão requerendo cada vez mais uma mão de obra com escolaridade elevada, e os avanços na tecnologia médica e o maior acesso aos serviços de saúde estão contribuindo para um envelhecimento ativo e mais saudável. Ou seja, é difícil pensar numa antecipação da idade à entrada no mercado de trabalho, como também, pensar no adiamento da idade à saída. Isso significa não apenas alterar a idade mínima à aposentadoria, o que é sempre revestido de resistência política pela quebra de contrato e, também, pelas dificuldades de inserção profissional dos trabalhadores idosos.

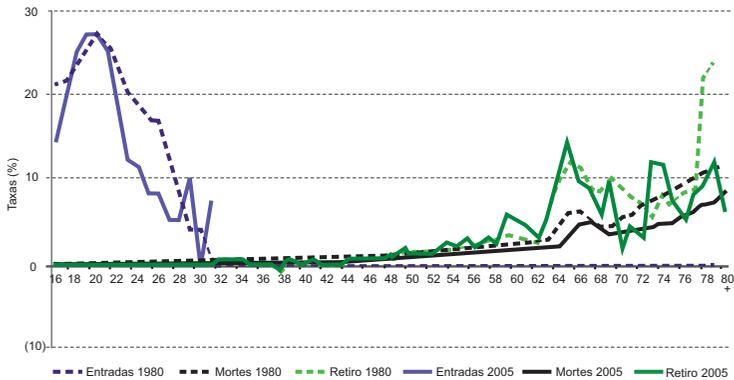
8 Benefício de Assistência Social previsto na Lei Orgânica de Assistência Social. Foram pagos 1.061 mil benefícios em 2005, o que equivale a 8,4% da população de 65 anos ou mais. Ver http://www.mps.gov.br/aeps2005/docs/5sc_01.

9 Vide, por exemplo, Durand (1975) e OECD (2006).



O Gráfico 4 apresenta as taxas de entrada, retiro por morte e retiro profissional da população masculina brasileira entre 1980 e 2005.¹⁰ Observa-se uma redução nas taxas de entradas em todas as idades, com exceção das idades de 18 a 20 anos e aos 29 anos. Esse decréscimo foi mais intenso a partir dos 23 anos. Para 1980, assumiu-se que as entradas ocorreriam apenas até os 30 anos, e para 2005 até os 31. Além disso, foi visto que a entrada na PEA passou a ocorrer mais tarde entre 1980 e 2000: a idade média aumentou de 16,0 para 16,6 anos (IPEA, 2006).

GRÁFICO 4
TAXAS DE ENTRADA E SAÍDA DA POPULAÇÃO MASCULINA BRASILEIRA NAS
ATIVIDADES ECONÔMICAS AO LONGO DO CICLO DE VIDA



Fonte, dados brutos: IBGE, Censo Demográfico de 1980, PNAD de 2005 e SIM / Datasus / Ministério da Saúde.

As saídas por morte decresceram expressivamente entre 1980 e 2005 (Gráfico 4). Por outro lado, as taxas de retiro profissional aumentaram entre as idades de 60 a 66 anos. Do estoque de homens aposentados existentes em 1980, 35,7% tinha menos de 60 anos. Em 2005, essa proporção declinara para 26,4%, conforme mostra a Tabela 3. Em 1980, verifica-se entre os homens a maior proporção dos aposentados “precocemente”, ou seja, concedidas a indivíduos com idade inferior a 60 anos, o que pode estar relacionado ao tipo de aposentadoria. Já em 2005, as diferenças entre os sexos diminuíram.

¹⁰ Essas taxas foram obtidas por meio da metodologia de tabelas de vida ativa. É uma atualização das apresentadas em Ipea (2006).

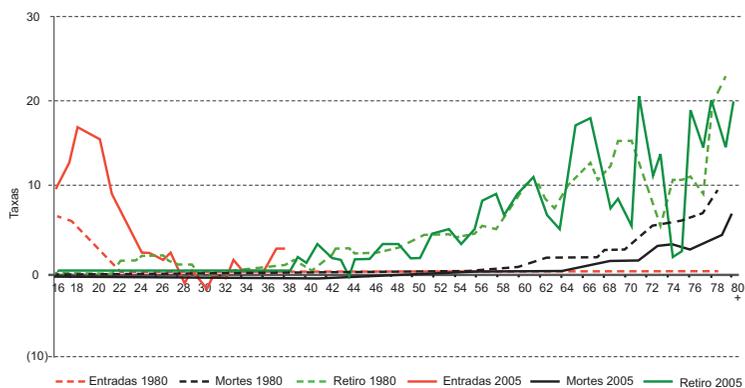
TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA APOSENTADA POR
IDADE, SEGUNDO O SEXO

| Idade | 1980 | | | 2005 | | |
|--------|--------|----------|-------|--------|----------|-------|
| | Homens | Mulheres | Total | Homens | Mulheres | Total |
| Até 60 | 35,7 | 28,6 | 33,07 | 26,4% | 25,8% | 26,1% |
| 60-64 | 12,5 | 13,5 | 12,84 | 17,2% | 17,7% | 17,4% |
| 65-69 | 20,1 | 18,1 | 19,36 | 19,8% | 19,0% | 19,5% |
| 70-74 | 15,5 | 16,6 | 15,90 | 15,5% | 15,6% | 15,6% |
| 75-79 | 10,0 | 12,8 | 11,04 | 11,0% | 10,7% | 10,8% |
| 80+ | 6,2 | 10,4 | 7,79 | 10,2% | 11,2% | 10,6% |

Fonte: IBGE/Censo Demográfico de 1980 e PNAD de 2005.

É fato reconhecido que o padrão de participação das mulheres na atividade econômica é bem diferente do dos homens, bem como o de mortalidade. A sua dinâmica no período também foi diferenciada, como pode ser visto no Gráfico 5.

GRÁFICO 5
TAXAS DE ENTRADA E SAÍDA DA POPULAÇÃO FEMININA BRASILEIRA NAS
ATIVIDADES ECONÔMICAS AO LONGO DO CICLO DE VIDA



Fonte dos dados brutos: IBGE, Censo Demográfico de 1980, PNAD de 2005 e SIM / Datasus / Ministério da Saúde.



Apesar do mais baixo nível de participação, as taxas femininas de ingresso cresceram em todas as idades e o período de ingresso se alongou até os 28 anos, limite este bem mais elevado do que o estimado para 1980, 21 anos. Essas taxas sinalizam para uma continuação da tendência de crescimento da participação feminina nas atividades econômicas no médio prazo e para um aumento do tempo aí passado. Dada essa maior participação, sugere-se repensar o sistema de pensões por morte, dado que o vigente assume a mulher como cuidadora dos membros dependentes da família e o homem como provedor.

Em 1980, desde os 21 anos as saídas por motivos outros que não morte foram mais elevadas do que as por morte. Isso ocorreu mais tarde em 2005, a partir dos 38 anos. Essas também aconteceram mais cedo do que para os homens, o que está associado às saídas precoces do mercado de trabalho pela nupcialidade e/ou fecundidade. Como foi observado para os homens, as taxas de saída por morte da população feminina diminuíram no período considerado, e as por retro profissional aumentaram a partir dos 58 anos.

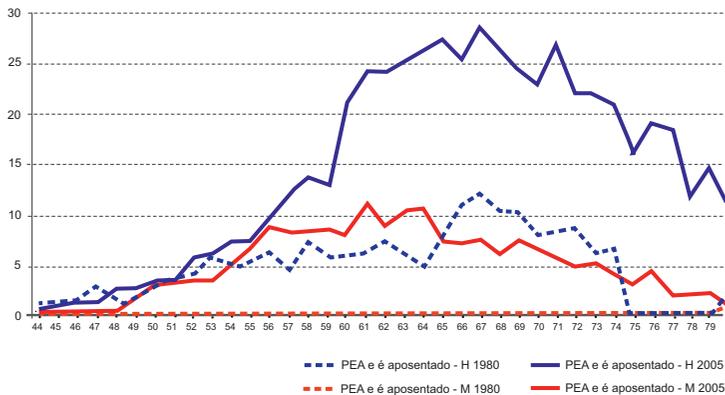
Aposentadoria “de fato” e “de direito” (quem realmente se aposenta e quem continua no mercado de trabalho?)

Uma das tendências recentes em quase todo o mundo é a participação simultânea da população em mais de um evento, como por exemplo, aposentar-se e continuar trabalhando (MARTIN e PEARSON, 2005). Além disso, como já se mencionou, a legislação brasileira permite que o aposentado retorne ao mercado de trabalho, a não ser nos casos de aposentadoria por invalidez. Conforme se pode ver no Gráfico 6, em 1980, a partir dos 53 anos, observou-se que pelo menos 5% dos homens brasileiros participavam simultaneamente no mercado de trabalho e eram aposentados, simultaneidade que cresceu com a idade até os 67 anos. Vinte e cinco anos mais tarde, essa simultaneidade começava aos 51 anos (dois anos mais cedo), dada a redução à idade à entrada na aposentadoria. Ela também cresceu até os 67 anos e se manteve acima de 10% até os 80 anos. O Gráfico 6 mostra também que, em 1980, não se encontravam mulheres brasileiras que combinavam participação no mercado de trabalho e aposentadoria. Já em 2005, essa





GRÁFICO 6
PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA QUE TRABALHA E É APOSENTADA POR SEXO E IDADE



Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1980 e 2000; PNAD 1981 e 2001.

Elaboração das autoras.

combinação de participação feminina seguiu um padrão semelhante ao da masculina de 1980, mas em níveis mais elevados até os 64 anos. Iniciou-se aos 54 anos e se manteve acima de 5% até os 73 anos.

Tempo Passado na Atividade Econômica e na Aposentadoria

O tempo (duração) que uma dada população passa na atividade econômica e na situação de beneficiário da Seguridade Social pode ser medido também pela metodologia de tabela de vida ativa.¹¹ É afetado pelas taxas de atividade e de mortalidade e pela proporção de aposentados. O efeito da mortalidade sobre esses tempos pode ser estimado aproximadamente pelo número (bruto ou líquido) de anos de vida ativa. O número bruto de anos só foi calculado para a participação no mercado de trabalho. Indica a permanência da população na atividade econômica na ausência da mortalidade e o número líquido inclui o efeito desta variável. A diferença entre esses dois indicadores permite medir o efeito

¹¹ Isso foi feito em trabalho anterior. Ver Ipea (2006).





reductor da mortalidade sobre a duração da vida ativa. A Tabela 4 mostra estes indicadores. Em 1980, na ausência da mortalidade, um homem de 15 anos podia esperar passar 47,2 anos na atividade econômica, e as mulheres 14,9. Na prática, essa duração é menor pelo efeito reductor da mortalidade precoce, que acontece antes do período estabelecido como o término da atividade econômica, tal como a idade mínima para a aposentadoria. Essa redução foi bem maior para os homens, 7,1 anos, do que para as mulheres, de 0,9 ano. O fato de se ter estimado em 40,1 anos o número líquido de anos que um homem passa na atividade econômica sugere baixa cobertura previdenciária e/ou o retorno do aposentado ao mercado de trabalho, dado que o tempo de trabalho (ou contribuição) exigido para que um homem se aposentasse pela legislação previdenciária naquele ano era de 35 anos. A comparação entre a esperança de vida aos 15 anos e o número bruto de anos de vida ativa (Coluna 5) permite inferir o tempo não dedicado à atividade econômica, motivado pelo retiro profissional ou ingresso tardio. As mulheres apresentaram período de vida muito mais longo não dedicado à atividade econômica, 40,2 anos. Para os homens, esse tempo foi de 2,9 anos.

O que se observou entre 1980 e 2005 foi uma redução do número bruto e líquido de anos passados na atividade econômica pelos homens brasileiros, a despeito de um aumento de 5,8 anos na esperança de vida aos 15 anos. A redução na mortalidade implicou diminuição de 1,9 ano no número de anos perdidos na atividade econômica por morte, mas esse tempo ainda continuava elevado, 5,2 anos (Tabela 4). Como já visto em outros trabalhos, a mais alta mortalidade masculina, especialmente por causas externas, explica parte dessa perda.¹² O inverso ocorreu com as mulheres. O tempo líquido passado por elas no mercado de trabalho aumentou em 14,0 anos, enquanto a esperança de vida aos 15 anos cresceu 8,7 anos.

Uma outra medida apresentada na Tabela 4 é uma estimativa do tempo que um trabalhador aos 50 anos pode esperar passar na condição de aposentado. Ela é comparada à esperança de vida a essa idade. Pode-se observar que, em 1980, um homem aos 50 anos passa aproximadamente 45% do tempo que ainda teria por viver na condição de

12 Ver Ipea (2006).



TABELA 4
DURAÇÃO DA VIDA ATIVA E DO TEMPO NA CONDIÇÃO DE APOSENTADO
SEGUNDO O SEXO
BRASIL

| Duração da vida ativa aos 15 anos | | aos 15 anos | | | Aos 50 anos | | | |
|-----------------------------------|---------|-------------|---------------|-----------|-------------|---------------------------------|--|-----|
| Bruto | Líquido | E15 | Bruto-Líquido | E15-Bruto | E50 | Tempo na Condição de Aposentado | Proporção do tempo da aposentadoria na E50 | |
| homens | | | | | | | | |
| 1980 | 47,2 | 40,1 | 50,1 | 7,1 | 2,9 | 22,1 | 10,0 | 45% |
| 2005 | 44,8 | 39,6 | 55,9 | 5,2 | 11,1 | 26,2 | 13,0 | 50% |
| Mulheres | | | | | | | | |
| 1980 | 14,9 | 14,0 | 55,1 | 0,9 | 40,2 | 25,6 | 6,7 | 26% |
| 2005 | 29,1 | 28,0 | 63,8 | 1,1 | 34,7 | 31,0 | 10,9 | 35% |

Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1980 e 2000 e PNAD de 2005;
 Ministério da Saúde/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).
 Elaboração das autoras.

aposentado. Em 2005, essa proporção passou para 51%. Em termos absolutos, significa um acréscimo de 3,3 anos, entre 1980 e 2005. Isso pode ser explicado pela redução na idade ao aposentar. A menor participação feminina no mercado de trabalho resulta em que o tempo despendido pelas mulheres, tanto absoluto quanto relativo, na condição de aposentadas, era bem menor que o dos homens, embora os diferenciais tenham diminuído em 2005.

Como já se mencionou, o fato de um indivíduo estar aposentado não significa que ele não esteja trabalhando. Como se viu no Gráfico 6, mais de um quarto dos homens de 60 a 72 anos trabalhavam e estavam aposentados em 2005. Por outro lado, um terço dos homens de 50 a 64 anos e dois terços das mulheres não trabalhavam nem procuravam trabalho nesse ano. Sem dúvida, esses valores refletem uma saída precoce do mercado de trabalho, mas são mais baixos que os observados para os países da OECD.¹³ Isto leva a perguntar que fatores determi-

¹³ Ver OECD (2006).



nam essa saída precoce, dado que a esperança de vida nas idades avançadas tem crescido muito e tem sido acompanhada por melhorias nas condições de saúde.

No caso brasileiro, não se têm dúvidas de que a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição colabora para isso. Por outro lado, há que se considerar, também, a existência de barreiras e preconceitos em relação ao trabalho do idoso. Segundo a OECD, as dificuldades de manter o idoso no mercado de trabalho advêm tanto do lado do empregador quanto do empregado. No primeiro caso, isso inclui, entre outros fatores, percepções negativas a respeito da capacidade dos trabalhadores idosos de se adaptarem às mudanças tecnológicas e organizacionais e custos crescentes com a idade independente da produtividade. Do lado dos empregados, esses podem sentir o seu capital humano depreciado, por não receberem ajuda nem incentivo para treinamentos e atualizações. Wajnman, Oliveira e Oliveira (2004) encontraram que as maiores taxas de participação aparecem entre os idosos de mais baixa escolaridade e os de mais alta.

A População Idosa e seus Movimentos

Dinâmica de Crescimento e Composição por Sexo

Como já se mencionou várias vezes nesse trabalho é a população idosa a que experimenta as mais elevadas taxas de crescimento, o que tem gerado tanto visões otimistas quanto pessimistas a respeito das suas implicações econômicas e, em especial, sobre a Previdência Social. Isso é verdade quando se compara esse grupo etário aos demais. Mas quando se observa a tendência temporal, verifica-se que essas taxas têm decrescido, principalmente, dentre os idosos mais jovens. Ou seja, dentro da população idosa, o grupo que mais cresce é o constituído pelas pessoas de 80 anos ou mais (Tabela 5). Já foi observado, inclusive, um crescimento no número de centenários. O Censo Demográfico de 2000 encontrou cerca de 24,5 mil pessoas com mais de 100 anos. Isto se deve, principalmente, à queda da mortalidade entre a população idosa.

Também já foi comentado que os desafios acarretados pelo envelhecimento populacional não se devem apenas ao crescimento a taxas





TABELA 5
TAXAS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA BRASILEIRA
POR GRUPOS ETÁRIOS

| Idade | 1970/1980 | 1980/1991 | 1991/2000 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| 60-64 | 3,2 | 3,7 | 2,6 |
| 65-69 | 5,2 | 2,9 | 2,9 |
| 70-74 | 5,0 | 3,3 | 4,2 |
| 75-79 | 7,1 | 4,1 | 3,6 |
| 80+ | 2,0 | 6,0 | 5,5 |

Fonte: IBGE/Censo Demográfico de 1970, 1980, 1991 e 2000.
Elaboração das autoras.

elevadas da população idosa, mas, também, ao menor crescimento da população em idade ativa. Isso implica uma redução na razão entre esses dois grupos populacionais. Por exemplo, em 1980, para cada idoso, havia 9,2 pessoas com idade compreendida entre 15 a 59 anos. Em 2000, essa razão decresceu para 7,2. Ressalta-se que essa relação revela apenas a dinâmica demográfica. Para o caso da Previdência Social, a relação importante é entre contribuintes e beneficiários. Essa reflete a dinâmica demográfica e a do mercado de trabalho. A sua queda foi relativamente bem maior; passou de 4,8 contribuintes por beneficiário em 1980, para 2,8 em 2005.

Mortalidade por Causas Evitáveis

Considerando a população idosa como fechada, ou seja, não afetada pelos movimentos migratórios, a dinâmica de seu crescimento nos próximos 60 anos será estabelecida pela mortalidade. Uma questão bastante atual na literatura diz respeito às perspectivas da continuação do aumento da esperança de vida. Vários cenários e projeções a esse respeito já foram desmentidos pela realidade. Pode-se falar em um consenso sobre a continuação da queda da mortalidade, mas sem especificações de até quando e como ela pode cair. Atualmente, valores de esperança de vida acima de 80 anos são observados no Japão, Austrália, Singapura, Suíça e Suécia.¹⁴ A esperança de vida ao nascer

¹⁴ Dados retirados do site Census Bureau (www.census.gov) em 10/6/2009 referentes ao ano de 2008.





da população brasileira atingiu 72,6 anos em 2005, tendo aumentado aproximadamente 10 anos entre 1980 e 2005. Nesse ano, uma pessoa que atingisse os 60 anos poderia ainda esperar viver, em média, 20,9 anos, 2,9 a mais do que em 1980.

Baseadas nas informações de óbitos para 2000, Camarano, Kanso e Mello (2004) fizeram uma avaliação de quanto a mortalidade da população idosa brasileira ainda poderá cair e qual será o seu impacto sobre a esperança de vida ao nascer e aos 60 anos e no ritmo de crescimento da população idosa. Calcularam o número de anos perdidos na esperança de vida ao nascer e às várias idades devido a causas consideradas evitáveis bem como as correspondentes taxas de mortalidade e o volume populacional que poderia sobreviver às idades avançadas.

O primeiro resultado encontrado foi uma elevada proporção de óbitos de idosos que poderiam ser evitados dado o nível de tecnologia médica. Em 2000, aí se encontravam aproximadamente 70% dos óbitos brasileiros, proporção semelhante para homens e mulheres. A elevada proporção de óbitos evitáveis significa que há espaço significativo para a continuada redução da mortalidade, para o aumento da esperança de vida e crescimento da população idosa.

Se fossem eliminadas todas as causas evitáveis, o ganho na esperança de vida ao nascer e aos 60 anos seria elevado para ambos os sexos. A esperança de vida masculina passaria de 67,2 anos para 80,2 anos e a feminina de 75,3 para 86,9 anos de vida, ou seja, um ganho de aproximadamente 13 anos para homens e de 12 para as mulheres. Já os ganhos na esperança aos 60 anos seriam de aproximadamente 10 anos para ambos os sexos.¹⁵ Essa comparação foi feita em relação a 2000. Comparando com 2005, observa-se que, desses ganhos esperados, os homens já obtiveram 1,9 anos, e as mulheres 1,6 anos, resultando em uma redução nos diferenciais por sexo. Isso repercutirá na composição por sexo da população brasileira, em particular, a idosa. Os ganhos na esperança de vida aos 60 anos entre 2000 e 2005 foram mais elevados para as mulheres.

15 Projeções recentes para os países da OECD apontam para 2050 valores de esperança de vida de 83,3 anos para homens e 89,1 para mulheres (ver Bongaarts, 2006).





Perspectivas de Crescimento e Composição por Sexo e Idade da População em Idade Ativa e População Idosa no Período 2000-2040

Os Resultados para a População Total

Apresentam-se a seguir, os resultados de uma projeção populacional realizada para os quinquênios compreendidos entre 2000 e 2040, desagregados por sexo e grupos quinquenais de idade. Esta projeção foi preparada para um trabalho anterior¹⁶ e utilizou-se o método dos componentes, que considera, separadamente, o comportamento da fecundidade e mortalidade.¹⁷ Assumiu-se que a taxa de fecundidade das mulheres brasileiras bem como a estrutura da fecundidade tenderiam, no final do período da projeção, para a taxa de fecundidade das mulheres de renda mais alta observada em 2007, ou seja, para 1,0. Essa convergência aconteceria linearmente ao longo do período da projeção. Quanto à mortalidade, a hipótese adotada pressupõe uma continuação da sua queda, inclusive da mortalidade adulta jovem. Espera-se que em 2040 as causas consideradas evitáveis sejam eliminadas; sendo assim, a população masculina alcançaria uma esperança de vida de 80,2 anos e a feminina de 86,9 anos.

Se se verificarem as hipóteses traçadas, a população brasileira atingirá o seu máximo em torno de 206,8 milhões de pessoas em 2030 (Gráfico 7). A partir daí, esse contingente tenderá a diminuir. As hipóteses formuladas apontam para a continuação da redução em curso na taxa de crescimento da população total, que poderá atingir valores negativos no final do período da projeção, como implícito na taxa intrínseca de crescimento. As transformações demográficas em curso e as projetadas, além de afetarem o ritmo de crescimento populacional, afetarão também significativamente a distribuição etária. Esse efeito se dá de forma defasada, atingindo primeiro os grupos etários mais jovens da população e se estendendo aos demais. O resultado final pode ser visto no Gráfico 8, que compara as pirâmides etárias de 2000 e 2040. O envelhecimento populacional já evidenciado no Brasil desde

16 Ver Camarano e Kanso (2009).

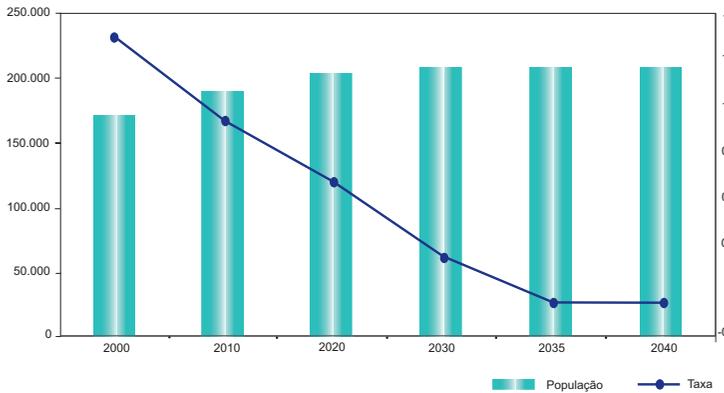
17 Assumiu-se que a população brasileira se manteria fechada no período.





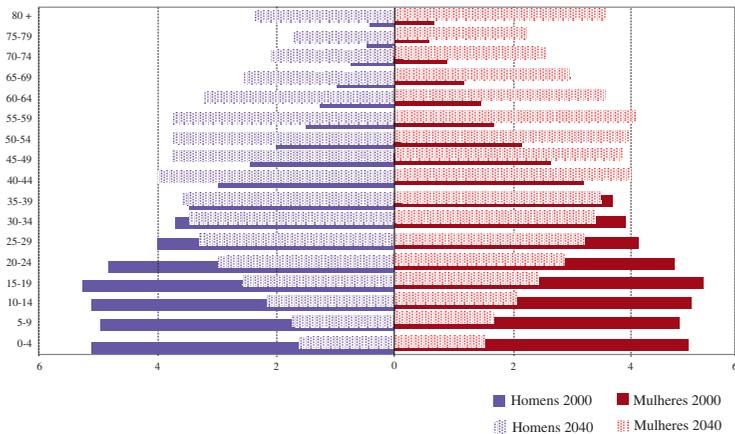
os anos 1980 deve-se acelerar, e determinados grupos etários poderão experimentar taxas negativas de crescimento.

GRÁFICO 7
POPULAÇÃO BRASILEIRA PROJETADA E TAXAS DE CRESCIMENTO



Fonte: Elaboração das autoras.

GRÁFICO 8
DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA E POR SEXO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte IBGE / Censo Demográfico de 1980, 1991 e 2000; Ministério da Saúde / SIM.





Os Resultados para a População em Idade Ativa (PIA) e para a População Idosa

No caso da população em idade ativa, aqui considerada a de 15 anos e mais, o volume de entradas nessa categoria reflete principalmente, o número de nascimentos ocorridos 15 anos antes, descontado o efeito da mortalidade. Esses, por sua vez, relacionam-se com as taxas de fecundidade e com o número de mulheres em idade reprodutiva no período correspondente. Isso explica por que as taxas de crescimento ainda são relativamente altas para esse segmento populacional, aproximadamente 1,6% ao ano entre 2000-2005, apesar de essas taxas apresentarem comportamento decrescente. Para o quinquênio 2035-2040, projeta-se uma taxa de 0,3% ao ano.

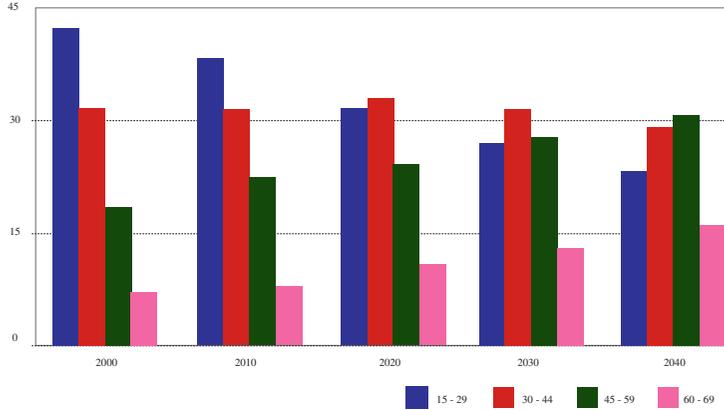
Além disso, a participação da PIA no total da população brasileira deverá crescer até 2030, podendo passar de 66,3% para 75,0% e manterá o seu processo de envelhecimento. A partir de 2030, espera-se que essa participação decline. A contribuição do grupo jovem da PIA (15-29 anos) declinará substancialmente; pelas hipóteses elaboradas, isso ocorrerá de forma mais acentuada a partir de 2010. Projeta-se para o final do período um contingente populacional cerca de 12,7 milhões inferior ao observado em 2000. Espera-se que a participação da PIA adulta (30-44 anos) se mantenha aproximadamente estável com algumas oscilações ao longo do período considerado, e a PIA madura e idosa deverão experimentar um aumento mais expressivo, tanto na sua participação quanto nos valores absolutos. Isso colocará pressões diferenciadas no mercado de trabalho. Os novos empregos a serem gerados concentrar-se-ão na população maior de 45 anos. Espera-se que essa população absorva aproximadamente 48% da futura população em idade ativa (Gráfico 9).

Como esperado, as maiores taxas de crescimento populacional deverão ser experimentadas pela população idosa. Nesse subgrupo, as mulheres deverão apresentar taxas de crescimento mais elevadas e, também, a população muito idosa, maior de 80 anos. Isso alterará a distribuição etária dentro desse segmento levando, também, ao seu envelhecimento (Gráfico 10). No entanto, no seu conjunto, a tendência é a de declínio das taxas de crescimento. Isso se deve, por um



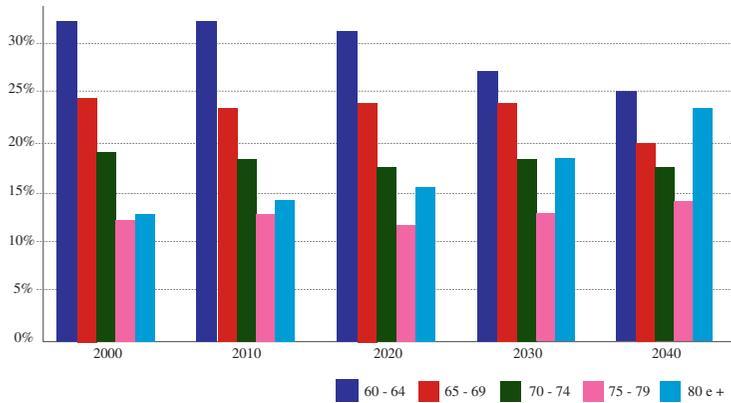


GRÁFICO 9
DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA POR GRANDES
GRUPOS DE IDADE
BRASIL, 2000 - 2040



Fonte: Elaboração das autoras

GRÁFICO 10
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA IDOSA



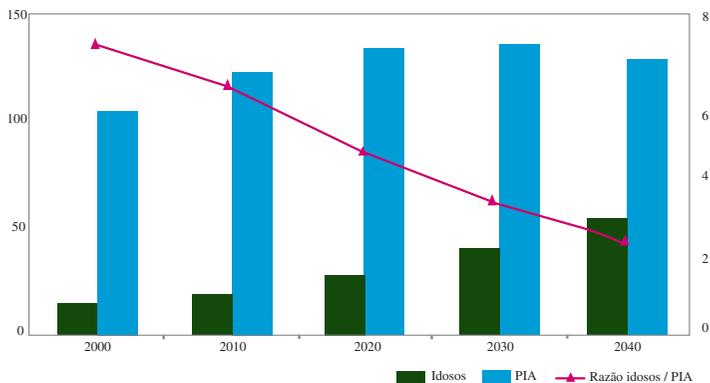
Fonte: Elaboração das autoras.





lado, ao fato de se considerar base populacional maior e, por outro, à entrada nesse grupo de coortes menores, nascidas num regime de fecundidade mais baixa. Pode-se esperar para o período 2035-2040, taxa de crescimento de 2,5% ao ano para a população de 60 a 79 anos e de 6,6% para a de 80 anos e mais. Ou seja, são sinais de que a “onda idosa” estaria passando.

Diante desse quadro, a questão que se coloca diz respeito à ainda mais baixa taxa de crescimento da população de 15 a 59 anos, que também deverá decrescer a partir de 2025. Isso significa aceleração na redução já em curso da relação população de 15 a 59 anos e a de 60 anos e mais (Gráfico 11). Dos 7,2 observados em 2000, pode-se esperar que ela se reduza para valores próximos a 2,3. Em que medida o crescimento desse grupo populacional e o decréscimo dessa relação afetarão a demanda por benefícios previdenciários dependerá, também, do grau de formalização da população ativa. Deve-se no entanto ressaltar que essa é uma relação estática que não leva em conta a melhoria das condições de saúde que tem acompanhado o aumento da esperança de vida.

GRÁFICO 11**POPULAÇÃO BRASILEIRA EM IDADE ATIVA E POPULAÇÃO IDOSA PROJETADA (EM MILHÕES) E RAZÃO DA PIA PELA POPULAÇÃO IDOSA**

Fonte: Elaboração das autoras.





Comentários Finais: e o futuro?

Não se têm dúvidas de que uma das maiores conquistas sociais da segunda metade do século XX em quase todo o mundo em desenvolvimento foi a redução da mortalidade em todas as idades. Isso resultou no aumento da esperança de vida, ou mais precisamente, em que mais e mais pessoas atinjam as idades avançadas. Essa tendência acontece em paralelo à entrada no grupo etário que se convencionou chamar de idoso de coortes populacionais nascidas num regime de fecundidade elevada e de redução da mortalidade. Ou seja, os *baby boomers* beneficiaram-se da redução das taxas de mortalidade por doenças infecto-contagiosas na primeira infância, da mortalidade materna, da mortalidade nas idades adultas e avançadas e estão tornando-se os *elderly boomers*.

Uma das possibilidades tidas como certas que se podem vislumbrar para o futuro próximo é o crescimento a taxas elevadas do contingente de idosos de idade mais elevada. Nesse trabalho procuramos chamar a atenção não apenas para o crescimento acentuado de um segmento populacional considerado inativo ou dependente, mas também para a evidência de que isso ocorre simultaneamente a um encolhimento do segmento em idade ativa ou produtiva. Isso implica que refletir sobre as perspectivas de renda para os idosos do futuro é pensar, dentre outras coisas, no financiamento da Previdência Social. Essa é questão ainda não equacionada. Do ponto de vista do financiamento, mais do que a população em idade ativa, importa considerar a população que está realmente participando no mercado formal de trabalho, que depende da primeira e, também, da dinâmica do mercado de trabalho.

Além das mudanças demográficas, outras mudanças sociais e culturais estão em curso, que afetam, principalmente, as mulheres. As mulheres vivenciaram os grandes ganhos na escolaridade e entraram maciçamente no mercado de trabalho. Fizeram a revolução na família, casaram-se, descasaram-se, recasaram ou não, tiveram menos filhos. Não casar e não ter filhos passaram a ser opção. O sistema de previdência vigente ainda é baseado no modelo de família no qual o homem é o provedor e a mulher a cuidadora. Disso resultou que 12% das mulheres de 60 anos ou mais recebessem em 2005 o benefício da





aposentadoria, pelo seu trabalho, e também a pensão por morte. Pode também acontecer para os homens, mas essa proporção não atingiu 2% nesse grupo, dada a baixa proporção de viúvos.

As perspectivas que se colocam para o médio prazo são a certeza da continuação nos ganhos em anos vividos e no crescimento da população idosa, demandante de benefícios previdenciários. Por outro lado, predomina a incerteza quanto à possibilidade de manutenção da situação atual dos benefícios previdenciários para os idosos do futuro. É difícil acreditar que as tradicionais maneiras de financiar a Seguridade Social serão suficientes para lidar efetivamente com a população idosa do futuro num contexto de elevada informalização da economia. Não parece que as reformas recentes serão capazes de resolver o problema de financiamento do sistema e garantir a proteção social para os idosos do futuro. Por outro lado, há evidências de que a emenda constitucional 20 (de 1998) está surtindo algum efeito no adiamento da idade à aposentadoria.

Não se têm dúvidas que um dos pontos centrais de uma política de Previdência Social continua sendo o de estimular o aumento da cobertura da atual força de trabalho

Embora o crescimento econômico seja condição necessária para a inserção da população em idade ativa no sistema previdenciário, não parece ser suficiente. As mudanças no mundo do trabalho têm resultado em inserção precária no mercado de trabalho de parte não desprezível de trabalhadores. Sabe-se que o trabalho sazonal absorve parcela significativa da força de trabalho brasileira. Dentre outras coisas, sugere-se uma forma de contribuição sazonal (única ao longo do ano), que seja compatível com o trabalho sazonal e a redução do percentual da contribuição do trabalho autônomo.¹⁸ De qualquer forma, não se pode deixar de pensar na ampliação da rede de cobertura de benefícios não contributivos, financiados com impostos gerais, para aqueles que não conseguiram ou conseguirão, de nenhuma maneira, um histórico de contribuições.

18 Assume-se que 20% sobre um salário mínimo é valor muito alto para os trabalhadores de baixa renda, o que funciona como desincentivo à contribuição. A Lei Complementar n. 123, sancionada em 12/2/2007 criou um regime especial de contribuição previdenciária com renda de até um salário mínimo, definindo alíquota de contribuição de 11%.





Do lado das despesas, outras estratégias podem ser pensadas. Considerando o aumento da esperança de vida nas idades avançadas, as melhorias nas condições de saúde da população idosa e a recente preocupação com o “envelhecimento ativo”, é muito comum pensar no adiamento da idade mínima à aposentadoria. Esta medida é, em geral, vista em quase todo o mundo como uma “quebra de contrato”, o que dificulta, do ponto de vista político a sua implementação. Uma alternativa com menos custos políticos seria a sua implementação apenas para as pessoas que estão entrando no sistema de seguridade social.

A inserção crescente das mulheres nas atividades econômicas levará a que, em futuro próximo, mais mulheres passem a receber o benefício devido ao seu trabalho/contribuição. Isso pode resultar, de um lado, no crescimento da proporção de mulheres recebendo duplo benefício. Por outro lado, as mudanças nos arranjos familiares, especialmente na nupcialidade (separações) aliada à maior inserção no mercado de trabalho podem resultar numa redução da demanda por pensões por morte. Além disto, o aumento da proporção de mulheres que terminam ávida reprodutiva sem terem tido filhos implica na necessidade de se repensar a estruturação dos sistemas de previdência social. É preciso reavaliar as formas (tempo, alíquota) de contribuição, os tradicionais benefícios (duplo ou não), o valor das pensões por morte (igual ao benefício do cônjuge ou não) e readaptá-los à nova realidade das famílias com mais de um provedor, das mulheres que mesmo casadas não tem filhos etc. Não se pode deixar de considerar que o novo papel da mulher implica que ela tem menor disponibilidade para cuidar dos membros vulneráveis e dependentes das famílias (crianças, idosos e portadores de deficiências), o que gerará demandas por novas políticas públicas.

Em síntese, não se pode ignorar que a demanda por benefícios da Seguridade Social, contributivos ou não, tende a crescer no médio prazo e, na ausência de mudanças, a acentuar o desequilíbrio financeiro da Previdência Social, o que inviabilizará o seu atendimento. Por outro lado, não parece existir uma solução simples, fácil e sem custos para essa questão. Aí se exige uma decisão política, que leve em conta as prioridades da sociedade e os resultados não esperados da ampliação da cobertura da Seguridade Social pela Constituição de 1988 na redu-





ção da pobreza dos idosos e de suas famílias.¹⁹ O que se espera é que a prioridade seja dada ao bem estar de toda a população.

Referências Bibliográficas

- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R.; SANTOS, D. Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. In: Camarano, A. A. (org.), **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999, p. 221-250.
- BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A. e MELLO, J. L. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural**. Texto para discussão n° 1066. Rio de Janeiro, Ipea, 2005.
- BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S.. **Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX**. Texto para discussão n° 1034. Rio de Janeiro, Ipea, 2004.
- BONGAARTS, J.. “How long will we live?” **Population and Development Review** 32(4): 605-628, 2006.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Dinâmica da população brasileira e implicações para a previdência social. In: Tafner, P.; Giambiagi, F. (org.) **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro, Ipea, p. 95-138, 2007.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.. **Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados**, 2009.
- CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T **Envelhecimento Populacional, Pobreza e Proteção Social na América Latina**, Trabalho apresentado no XX Congresso da Associação Latino Americana de Demografia, México, Agosto de 2006.
- CAMARANO, Ana Amélia (2004) Social Policy and the Wellbeing of Older People at a Time of Economic Slowdown: The case of Bra-

19 Para o assunto, consulte Delgado e Cardoso (1999 e 2004), Barros, Mendonça e Oliveira (1999), Beltrão, Camarano e Mello (2004), Camarano e Pasinato (2006) e Camarano (2004).





zil. In Lloyd-Sherlock (ed.) **Living Longer: Ageing, Development and Social Protection**. United Nations Research Institute for Social Development.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro?. In: Camarano, A. A. (org.), **Os Novos Idosos Brasileiros muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004a, p. 25-73.

_____. Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros?. In: Camarano, A. A. (org.), **Os Novos Idosos Brasileiros muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004b, p. 77-106.

DELGADO, G. C.; CARDOSO Jr., J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: Camarano, A. A. (org.), **Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 293-320.

_____. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: Camarano, A. A. (org.), **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999, p. 319-344.

DURAND, J. D.. **The labor force in economic development**. New Jersey: Princeton University Press, 1975.

Ipea. **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. 533 p.

MARTIN, J.; PEARSON, M. **Time to change**. OECD Observer, France, n.248, p. 7-8, mar. 2005.

OECD. **Ageing and Employment Policies – Live Longer, Work Longer**. OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006.

RIOS-NETO, E. L. G.. Questões Emergentes na Análise Demográfica: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.22, n.2, p. 371-408, jul-dez, 2005.

SCHWARZER, H.; PASSOS, A. F. dos. Migrações internacionais e a Previdência Social. In: Informe da Previdência Social. Ministério da Previdência Social, Brasília, v.16, n.12, dez. 2004.





UNITED NATIONS. **Demographic Yearbook 2004**. Site: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm>

WAJNMAN, S.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de.; OLIVEIRA, E. L. de.
Os Idosos no Mercado de Trabalho: Tendências e Consequências.
In: Camarano, A. A. (org.), **Os Novos Idosos Brasileiros muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 453-480.





Ciclo de Curto Prazo e Tendência de Longo Prazo da Previdência Social Brasileira

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Economista e pesquisador do Ipea na área de Previdência Social.
Foi coordenador de Contabilidade Atuária e Estudos Técnicos do
Ministério da Previdência Social, de 1998 a 2005

O objetivo deste texto é analisar a situação das contas da previdência social brasileira. De fato, o ano de 2008 apresentou expressivo declínio do déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujo valor se reduziu de R\$ 45 bilhões em 2007 para R\$ 36 bilhões em 2008. Nesse texto, porém, se argumentará que esse comportamento reflete uma trajetória de curto prazo decorrente tanto do bom desempenho da economia brasileira em 2008 como de um conjunto de reformas administrativas que permitiram aumento de receita e redução dos gastos. Como o impacto das reformas administrativas é limitado no tempo, a trajetória de longo prazo continua a determinar-se pela dinâmica do envelhecimento populacional e pelo conjunto de regras que permitem a aposentadoria dos brasileiros em idades baixas, correção de benefícios em patamar superior à inflação de preços e regras de pensões por morte não compatíveis com a realidade internacional. Em outras palavras, o alívio cíclico de curto prazo não altera as características que determinam a tendência de longo prazo da previdência social brasileira.

Para essa análise, o texto apresenta separação do exame do comportamento do fluxo de caixa no curto prazo, que se apresentará na seção seguinte, das reais tendências de longo prazo, assunto discutido na terceira seção. Na última seção, apresentamos nossas conclusões.

O Curto Prazo: evolução do ciclo e reformas administrativas

Comparando-se os dados acumulados de 2008 e 2007, referentes ao fluxo de caixa da previdência, pode-se observar como se compor-





taram as contas da previdência social no período. A definição oficial, aqui utilizada e divulgada pelo Ministério da Previdência Social e pelo Ministério da Fazenda, contrapõe o que a própria Previdência Social arrecada, com base na contribuição de folha de pagamentos, e o que se paga de benefícios.

A partir da análise do ano de 2008, observa-se um quadro positivo. Isso porque a arrecadação previdenciária teve aumento real, ou seja, descontada a inflação, de 9,2%, comparada a 2007. Por outro lado, a despesa com benefícios previdenciários cresceu 1,1%. Isso indica que no ano de 2008, em particular, a arrecadação cresceu mais que o PIB, enquanto a despesa aumentou em ritmo inferior. Isso permitiu a redução do déficit do RGPS de 1,7% do PIB em 2007 para 1,2% em 2008.

Analisando-se somente o resultado final, observa-se um quadro positivo, mas faz-se necessário examinar mais detalhadamente o que gerou essa redução, para determinar se se originou de fatos conjunturais ou estruturais.

O primeiro questionamento diz respeito às causas da redução do déficit. O ideal seria que a contração ocorresse pelo lado da despesa, ou seja, que o governo gastasse menos. Entretanto, a melhoria de resultado previdenciário advém fundamentalmente do aumento de arrecadação. Então, na verdade, o governo vem conseguindo de modo eficiente tributar mais as pessoas físicas e jurídicas e, com isso, aumentar sua arrecadação. Isso gerou a melhora do resultado, ou seja, um aumento expressivo da receita e um aumento da despesa moderado.

Tal fato já indica um ajuste problemático, porque é ajuste que se dá muito mais pela tributação do que por aquilo que o setor público consegue controlar de sua despesa. Essa é uma primeira observação importante.

A segunda observação: a queda do déficit como proporção do PIB observada em 2008 é temporária e reflete comportamento do ciclo econômico em conjunto com as reformas administrativas. Não é uma tendência, tampouco apresenta efeitos permanentes.

Isso porque duas são as razões para a receita crescer tanto e a despesa crescer pouco. Em primeiro lugar, o próprio ritmo de crescimento econômico observado em 2008. Em segundo lugar, reformas administrativas muito importantes, necessárias, que o governo Lula fez no segundo mandato. A opção da reforma previdenciária na admi-





nistração atual ocorreu de forma um pouco mais aprofundada no início do primeiro mandato. Tentaram-se também novas reformas no início do segundo mandato, houve a discussão do Fórum e constatou-se que o ambiente político, realmente, estava muito desfavorável para que se aprovasse uma reforma da previdência. Sabia-se, contudo, que poderia haver melhoras, com reformas administrativas. E as reformas administrativas são necessárias, porque permitem mais eficiência, eliminação de fraudes; mas não atacam o cerne da questão.

Um dos itens da reforma administrativa foi a unificação da Receita Federal com a Receita Previdenciária em 2007. Anteriormente, havia, de um lado, a Receita Federal; que tratava do Imposto de Renda, dos impostos federais em geral e várias contribuições; e, de outro lado, a Receita Previdenciária, a qual trabalhava especificamente com recolhimentos previdenciários.

A fusão das duas receitas permite crítica mais aprimorada dos dados. Por exemplo, sabe-se o que se arrecada de imposto de renda de cada pessoa jurídica e pode-se cruzar essa informação com a folha do INSS. A fusão das duas receitas permite, tal como no caso de fusão entre empresas, que se realizem ganhos de escala e sinergia. É melhor também do ponto de vista do próprio contribuinte, porque reduz o tempo e dinheiro gasto para ficar em dia com o fisco. Por exemplo, é possível reduzir a visita de dois fiscais, um da receita federal e outro da previdenciária, bastando um único fiscal. Há mais retorno sobre o que se paga como imposto. Naturalmente, há um aumento de arrecadação, em função disso.

Essa não é característica exclusiva do Brasil. Alguns países do Leste Europeu unificaram suas receitas e também se observou, pouco tempo após a fusão, aumento de arrecadação. O fator que leva a isso é o ganho de eficiência na unificação da receita. Em outras palavras, está-se aquém da fronteira de eficiência fiscalizatória. A unificação permite deslocar-se para um ponto mais próximo da fronteira de eficiência da fiscalização. Por exemplo, ainda há espaço ganho, porque o processo de unificação da base de dados da Receita Federal, administrada pelo Serpro, e das contribuições previdenciárias, administrada pela Dataprev, permitirá melhor controle dos dados. Entretanto, não há como imaginar que esses ganhos se perpetuarão. Ao se alcançar um ponto na





fronteira de eficiência, não há mais como ganhar em função de reformas administrativas.

Cabe ressaltar, entretanto, que ainda é cedo para determinar o quanto do expressivo aumento da arrecadação previdenciária se deve à reforma administrativa de fusão das receitas. A bem da verdade, parte do aumento expressivo da receita previdenciária em 2008 se explica pelo avanço da massa salarial no período. O crescimento nominal da arrecadação previdenciária em 16% atingiu o mesmo percentual de aumento da massa salarial, tal como medido pelo IBGE nas seis principais regiões metropolitanas. De modo análogo, tributos como o imposto de renda sobre a pessoa física, retido na fonte, e proveniente de rendimentos do trabalho cresceram em nível superior à arrecadação previdenciária. Esse último tributo apresentou taxa de crescimento nominal de 22% em 2008, contra aumento nominal de 16% da arrecadação previdenciária.

Outro aspecto é o crescimento da arrecadação previdenciária de 9,2% em termos reais em 2008, contra crescimento do PIB real no mesmo ano de 5,1%. O aumento da arrecadação previdenciária para além do PIB ficou na faixa de 4 pontos percentuais. Não há também como usar a premissa de que a arrecadação da previdência apresentaria tendência de longo prazo de crescer além do PIB. Haverá um momento em que isso atingirá um limite. Caso contrário, no futuro, se utilizará tudo que for produzido exclusivamente para pagamento de contribuições previdenciárias.

O desempenho macroeconômico explica em parte os ganhos de curto prazo da receita previdenciária. Isso mudará radicalmente em 2009, porque com a crise mundial não há como manter o mesmo ritmo de crescimento do PIB. Contudo, em 2008, o bom desempenho macroeconômico levou a uma melhoria no mercado de trabalho que causou aumento da formalização previdenciária e da arrecadação no curto prazo.

O aumento da formalização permitiu a redução do déficit no curto prazo, mas não há possibilidade, com a estrutura de plano previdenciário vigente no Brasil, que o aumento da cobertura previdenciária gere impactos de redução das necessidades de financiamento no longo prazo. Por que isso? Porque – citando um exemplo radical, mas que





ajuda a entender —, hoje em dia, em uma aposentadoria por tempo de contribuição, uma mulher se aposenta em média aos 51 anos. Aos 51 anos, a mulher brasileira tem expectativa de sobrevida na faixa de 30 anos, ou seja, viverá provavelmente até os 81 anos. Assim, se tem um sistema previdenciário no qual se recebe aposentadoria pelo mesmo número de anos em que se contribuiu. Isso, com a expectativa de hoje, porque, com o passar do tempo, essa expectativa de sobrevida deve crescer. É difícil alcançar o equilíbrio, nessas condições.

O aumento de cobertura previdenciária é um objetivo do regime previdenciário porque fornece às pessoas seguro contra perda de capacidade de gerar renda em função de invalidez, idade avançada ou falecimento de algum membro da família. A ampliação da cobertura previdenciária é um objetivo em si, mas deve-se observar a estrutura do desenho do plano previdenciário, para fazer com que esse objetivo seja atuarialmente equilibrado.

Nas condições atuais, observa-se que o aumento de cobertura previdenciária traz impactos fiscais benéficos no curto prazo; mas, no longo prazo, dada a atual estrutura, aumentar-se-á a despesa mais que a arrecadação. Criará alívio no curto prazo, mas acentuará o déficit, no longo prazo.

Os parágrafos anteriores expuseram que os ganhos de receita têm impacto de curto prazo, e ainda há espaço para avançar, mas esse potencial é limitado. A probabilidade de se manterem esses ganhos no longo prazo é mínima. Cabe agora analisar os fatores que limitaram a expansão da despesa no curto prazo.

No início dessa década, houve a explosão na concessão de um tipo de benefício chamado auxílio-doença. É uma espécie de aposentadoria por invalidez temporária. No início dessa década e até 2005/2006, crescia em patamar superior a 20% ao ano, fato que naturalmente não faz muito sentido, dado que o Brasil não passou por nenhuma guerra ou calamidade que justificasse um aumento tão grande na concessão desse tipo de benefício. De 2006 em diante, houve várias mudanças em relação à concessão desse benefício e, de fato, podemos ver queda expressiva na quantidade pessoas que recebem auxílio-doença. No final de 2007, o auxílio-doença beneficiava 1,2 milhão de pessoas; no final de 2008, havia 1,1 milhão de pessoas recebendo esse benefício. Houve,





então, queda de 8%. Não há estimativas que informem até onde essa redução poderá chegar. Ela não acabará com os benefícios de auxílio-doença, porque quem está doente de fato tem de receber esse benefício. O que se deve eliminar são as concessões indevidas e as fraudes.

Porém, ao se observar os benefícios convencionais de aposentadoria, constata-se um crescimento que não é baixo. Observando a aposentadoria como um todo, houve incremento de 4,1% em 2008; as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição aumentaram 4,4%, e as pensões por morte subiram 3,0%. Entretanto, a média de todos os benefícios previdenciários, inclusive auxílios-doença, cresceu 3,2%. Na verdade, portanto, o crescimento vegetativo está na faixa de 4%. O que reduz o índice de crescimento são melhorias administrativas que permitiram redução substancial na concessão auxílios-doença e ainda há espaço para alguma redução.

Em resumo, o quadro observado no momento é, de fato, temporário.

O Longo Prazo: tendências demográficas e reformas necessárias

A conclusão a que se chega é que a expansão na receita e a contenção do ritmo de crescimento da despesa observados no curto prazo muito dificilmente se sustentarão no longo prazo. Não há como a receita previdenciária crescer sempre além do PIB.

O desempenho verificado em 2008 advém, em grande parte, do bom desempenho macroeconômico até o terceiro trimestre daquele ano e também de reformas administrativas necessárias, mas de impacto limitado. Não se conseguirá reverter o quadro de longo prazo por meio dessas reformas. A situação pode se atenuar no curto prazo, mas não se resolverá no longo prazo.

O envelhecimento populacional é um importante aspecto a se considerar no longo prazo. Não somente as pessoas estão ficando cada vez mais velhas, como estão tendo cada vez menos filhos. Hoje a taxa de fecundidade – quantos filhos cada mulher tem, em média – já está em 1,9 filhos por mulher. Para se manter a população no mesmo nível, são necessários 2,1 filhos por mulher, porque, considerando-se a mortali-





dade infantil, dois para um não é suficiente. Hoje, a fecundidade já está abaixo do nível de reposição.

As projeções populacionais se fazem com base em hipóteses de fecundidade, de mortalidade e de migração. Há um fato recorrente em relação a essas hipóteses demográficas: sempre que se levantam novas estatísticas factuais para verificar o comportamento da mortalidade e da fecundidade, observa-se que tanto a mortalidade quanto a fecundidade são inferiores ao que antes se estimava. Então, quando se verifica a razão de dependência – que corresponde ao número de pessoas com mais de 65 anos em relação às pessoas entre 15 e 64 anos –, vê-se que, hoje, está em 9%, ou seja, nove pessoas com mais de 65 anos para cada cem pessoas entre 15 e 64 anos, mas com expectativa de chegar a 30% daqui a quatro décadas. Isso, sob as hipóteses de antes. Na revisão dessas hipóteses, quando chegarmos em 2050 esses 30% podem transformar-se em 35% ou 40%.

Então, há tendência de longo prazo de agravamento desse quadro.

O que se faz necessário? Há muita coisa, mas para resumir em poucos pontos seriam:

– maior eficiência fiscalizatória, com controle do crescimento do auxílio-doença. Esse tema já conta com ações concretas em prática, com resultados muito bons, porém o impacto é limitado;

- fixação de limite de idade para aposentadoria; é difícil imaginar que, para uma população cada vez mais velha, com as pessoas cada vez vivendo mais, não se tenha limite de idade de aposentadoria; aposentadoria com 51 anos não faz sentido;
- revisão da fórmula de cálculo das pensões por morte; esse é um item no qual o Brasil conta com regras bem diferenciadas dos demais países. A prática de se pagarem pensões por morte de valor equivalente à aposentadoria e de modo vitalício independente da idade do pensionista é nada usual no mundo;
- o mecanismo de indexação dos benefícios; a prática internacional indica que os benefícios se corrigem de acordo com a inflação de preços passada; entretanto, com a vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo, vários benefícios recebem ganhos reais superiores ao próprio crescimento dos salários médios.





E, finalmente, algo que o governo já propôs, terá custo fiscal de curto prazo, mas é fundamental para a equidade. Trata-se da criação da previdência complementar para servidores públicos. Não há sentido que o Estado continue a arcar com aposentadorias de servidores superiores a R\$ 10 mil por mês, enquanto o teto de aposentadoria no setor privado é de R\$ 3.218,90. Previdência social não é para pagar aposentadorias de alto valor. A finalidade da previdência social é garantir reposição de renda e tirar as pessoas da pobreza. Aposentadorias de valor elevado devem se realizar por meio de previdência complementar. Não há problema algum que alguém receba aposentadoria de R\$ 10 mil ou R\$ 20 mil, mas o valor que excede o teto do RGPS deve financiar-se por meio de poupança individual, em conjunto com as contribuições do empregador, e não por meio do orçamento público.

Conclusão

Deve-se fazer a distinção entre o comportamento cíclico de curto prazo e as tendências de longo prazo. Esse texto procurou mostrar que o bom desempenho da previdência social brasileira em 2008, quando comparado a seu passado recente, é fruto tanto do bom desempenho macroeconômico de curto prazo daquele ano quanto de reformas administrativas que atenuaram temporariamente o quadro fiscal da previdência social.

O comportamento de 2008 em nada se deve a alterações das condições estruturais da previdência no Brasil. Nossa população continua a envelhecer em ritmo muito superior ao antes esperado; e as regras ainda permitem aposentadorias em idades baixas, correção de benefícios em ritmo superior à inflação e uso de tributos para o pagamento de elevadas aposentadorias de um grupo de servidores.

A manutenção da estrutura atual da previdência implicará tributos mais altos no futuro e sacrifício de gastos em área de maior potencial de geração de crescimento, como educação, saúde e infraestrutura.





Escolhas Sociais para uma Previdência Sustentável

José Cechin

Ex-ministro da Previdência e Assistência Social

Aprendi Previdência com o Marcelo Caetano, no tempo em que estive no Ministério. Portanto, não posso discordar de sua apresentação, pelo contrário, concordo com tudo o que ele disse. Sua avaliação é perfeita e, na verdade, vou me abster de mais comentários sobre seus dados e argumentos. Comentarei alguns pontos apresentados por Ana Amélia. Vou concentrar minha apresentação no tema que está na agenda política do Congresso Nacional. Refiro-me à tramitação, na Câmara dos Deputados, dos projetos de lei aprovados por unanimidade no Senado, que alteram regras importantes da Previdência Social. Os projetos: 1) extinguem o “fator previdenciário”; 2) determinam que todas as aposentadorias sejam reajustadas anualmente pelo mesmo índice que corrigir o salário mínimo; e 3) recalculam todas as aposentadorias para o valor correspondente ao mesmo número de salários mínimos da data da concessão.

Meu objetivo é mostrar que o fator previdenciário é justo e deve ser mantido. Adiantarei alguns princípios sobre os quais se deveriam assentar propostas de modelo previdenciário. Apresentarei também as linhas gerais para um modelo de Previdência que proponho.

Repercussão política dos projetos de lei

Recentemente tive oportunidade de debater esses projetos de lei aqui em São Paulo, no Instituto Fernand Braudel,¹ com o relator, Deputado Pepe Vargas, meu conterrâneo, e com Amir Khair. Na data des-

1 “Previdência Social: A Reforma da Reforma”. Seminário ocorrido no Instituto Fernand Braudel de Economia Internacional em 25/5/2009.





se debate (25/05/2009) a coluna assinada pelo comentarista George Vidor, do jornal *O Globo*, tinha o título “A Contrarreforma”. Vidor fazia referência a esses projetos de lei aprovados pelo Senado e que estavam em tramitação na Câmara dos Deputados. Eu comentei que o relator, Deputado Pepe Vargas, tinha uma tarefa difícilíssima, que era impedir a aprovação dos projetos como aprovados no Senado e assim evitar a explosão das finanças da Previdência que aquela aprovação provocaria. A aprovação pela Câmara exigiria vetos do Presidente, com desgaste político bastante grande. Sem os vetos, haveria graves consequências para a sustentabilidade da quase centenária Instituição Previdenciária. A aprovação por unanimidade no Senado criava franca disposição na Câmara de também aprová-los. A tarefa do relator era evitar a submissão desses projetos à votação, e para isso ele teria que propor fórmula alternativa técnica e politicamente aceitável.

O relator vinha negociando uma proposta intermediária, segundo a qual se manteria o fator previdenciário, mas seria aberta a possibilidade de escolha entre aposentadoria pelo fator, como atualmente, ou, alternativamente, as pessoas poderiam evitar o fator e se aposentar segundo a regra chamada “85/95”. Por essa regra, teria direito à aposentadoria por tempo de contribuição a pessoa cuja soma da idade com o tempo de contribuição fosse 85 anos no caso da mulher e 95 no caso de homem. O valor seria calculado pela média aritmética simples, sem aplicação de fator.

As razões que levaram os Senadores, e agora estimulavam os Deputados a aprovar esses projetos, segundo meu ponto de vista, fundamentam-se nas matérias reiteradamente veiculadas pela imprensa e nunca contestadas pelas autoridades do Governo do Presidente Lula. Segundo essas matérias, o fator previdenciário seria injusto, especialmente para quem começa a trabalhar mais jovem, ou tem os menores salários; o fator seria apenas um redutor das aposentadorias; entre outras afirmações que parecem quase lógicas.

Esse tipo de argumento não fora levantado pelas oposições quando o projeto de lei do fator tramitou no Congresso Nacional, entre agosto e novembro de 1999. De maneira um pouco jocosa, isso não aconteceu, porque as oposições não tiveram tempo de entender com profundidade o que era esse fator. O discurso contrário a que me referi veio





mais tarde, quando as oposições já estavam no Governo do Presidente Lula, portanto com a responsabilidade de mantê-lo. O discurso de tratando o fator, ainda segundo meu ponto de vista, pode ser atrativo do ponto de vista político eleitoral, mas não está correto do ponto de vista técnico. Não era de se esperar que prosperasse nem mesmo entre os parlamentares da oposição ao Governo Lula que haviam votado contra o fator em 1999 e menos ainda nos parlamentares da base atual do Governo. De qualquer forma, afirmações desse tipo deveriam ter ensejado contestações por parte das autoridades do Governo, que têm a responsabilidade de manter as finanças da Previdência em ordem e sustentáveis no tempo. No entanto, não me recordo de ter visto na imprensa escrita, falada ou televisionada, uma declaração do Ministro da Previdência, da Fazenda, do Planejamento, da Casa Civil, contestando essas visões que, repito, são equivocadas, no meu modo de entender. As consequências de ter-se tolerado a divulgação reiterada de versões equivocadas sobre o fator são precisamente as propostas de sua eliminação e a maior dificuldade de se enfrentar o necessário equacionamento das graves distorções no sistema que, sem novos ajustes, o tornarão insustentável. O que pretendo mostrar nessa minha exposição é que o fator é justo; que em vez de eliminá-lo, dever-se-ia aperfeiçoá-lo e adotá-lo como fórmula geral de cálculo do valor de todas as novas concessões de aposentadorias de todos os contribuintes dos setores privado e público. Minha tarefa será explicar por que a manutenção do fator é política previdenciária justa e sensata.

Alíquotas, tempo de contribuição ou idade e valor

Começo com uma breve digressão sobre as altas alíquotas de contribuição, a elevada informalidade e os “baixos” valores das aposentadorias. Estou convencido de que quem paga acha que está pagando muito para a previdência. Ana Amélia, em sua apresentação², lembrou que o governo recentemente reduziu a alíquota de contribuição do autônomo e ela julga que deveria ser reduzida ainda mais. A redução da alíquota dos autônomos, para estimular sua filiação à Previdência, é

2 Ver MOREIRA, Ana Amélia Camarano de Mello (“Perspectivas de Crescimento para a População Brasileira e Implicações para a Previdência Social”), neste volume.





uma medida de curtíssimo prazo, com a qual o Governo espera elevar a arrecadação corrente. O efeito no caixa no curto prazo é positivo. Mas no longo prazo, quando esses autônomos se aposentarem, a despesa aumenta. Se as contribuições dos celetistas (empregados e empregadores, de mais de 30%) são necessárias para financiar Previdência, a menor contribuição dos autônomos será insuficiente para financiar suas aposentadorias. Trata-se, portanto, de medida na contramão do que seria necessário para equacionar a questão da sustentabilidade financeira da Previdência, embora seja urgente a revisão das alíquotas de contribuição, para aumentar a inclusão previdenciária.

A insatisfação com as altas alíquotas se manifesta no protesto silencioso, mas eficaz, na forma de fuga da formalidade nas relações de trabalho. Mais precisamente, fuga das contribuições. Para mim, as altas alíquotas são o motivo da elevada informalidade, ainda que no Brasil ela esteja próximo à média mundial, como Marcelo Caetano mostrou³. Mas ele notou que pagar mais de 30% para a Previdência, que é a alíquota prevalecente no Brasil, é inusitado para padrões mundiais. É uma das alíquotas mais altas do mundo. A vantagem financeira para quem não registra o empregado é alta, redução entre 40% e 45% das despesas com a folha. O incentivo a sonegar é enorme. É frequente ver que o próprio empregado tem interesse em não contribuir, pois isso permite a ele maior remuneração enquanto diminui a despesa para o empregador. O trabalhador que se submete a esse esquema escolhe ganhar um pouco mais no presente à custa da sua aposentadoria no futuro. A consequência somente será percebida no futuro, quando chegar a sua vez de se aposentar. Negada a aposentadoria, ele termina buscando algum benefício assistencial. Não apenas os que pagam (os contribuintes) estão insatisfeitos e procuram fugir da Previdência, mas aqueles que recebem, os aposentados, também reclamam que o valor de seus benefícios é “aviltantemente baixo”. Essa sensação de baixo valor é exacerbada, pois os aposentados costumam medir o valor do seu benefício em número de salários mínimos da data da concessão. Medido dessa forma, o valor teria encolhido significativamente, pois o salário mínimo teve um grande acréscimo em termos reais.

3 Ver CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (“Ciclo de Curto Prazo e Tendência de Longo Prazo da Previdência Social Brasileira”), neste volume.





Ainda uma palavra sobre as tendências, especialmente sobre mensagem da Ana Amélia quanto ao envelhecimento da população. Em nosso futuro, seremos idosos e haverá muitos idosos, vivendo por mais tempo. Lembro também que com a idade sobrevivem as doenças crônicas, algumas incuráveis, mas tratáveis, com gastos elevados e crescentes em saúde. As contas previdenciárias e da saúde serão altas e alguém terá de pagar por elas. É simplesmente natural que as pessoas desejem aposentadorias de valores mais altos. O desafio é como conciliar a carga contributiva necessária (que já é alta demais) com valor mais alto para os benefícios (atualmente julgado um “miserê”). O equacionamento requer crescimento no número de contribuintes ou carga ainda mais alta sobre cada um deles e seus empregadores, caso contrário não será possível pagar benefícios de valores expressivos. Como fechar essa equação?

O interessante é que ao mesmo tempo em que a vida vai ficando mais longa, os dados mostrados por Ana Amélia deixam claro que as pessoas estão saindo do mercado de trabalho para a aposentadoria mais cedo, não só no Brasil, mas também no mundo todo. Ou seja, temos uma inequação, e alguma coisa terá que ser revertida no futuro não distante.

Os jornais do dia 28/5/2009 traziam o resultado de uma pesquisa feita na Grã-Bretanha sobre a reação das pessoas frente à proposta de elevação das idades de aposentadoria naquele País. O governo britânico propôs⁴ aumentar a idade de aposentadoria para 66 anos a partir de 2024, 67 anos a partir de 2034, e 68 anos a partir de 2044. Essas são idades altas se comparadas com 53 anos que é a idade média para a aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil, conforme nos mostrou o Marcelo Caetano. A pesquisa detectou que as pessoas aceitam essas idades mais altas se for para permitir valores mais altos das aposentadorias. Parece-me que é uma escolha sábia, dados os números aqui mostrados. Nós precisamos, de fato, de renda alta na aposentadoria para usufruirmos o período de descanso e para custearmos nossa assistência à saúde, que é mais cara devido aos eventos típicos das idades avançadas de alto custo de tratamento. A sociedade brasileira

⁴ *Security in Retirement: towards a new pension system*, White Paper, Department of Work and Pensions, UK. May 2006.





também deverá em algum momento fazer suas escolhas entre alíquotas de contribuição, tempo de contribuição ou idades de aposentadoria e valor do benefício. Os britânicos sinalizaram suas preferências e estão exercendo suas responsabilidades, liderados pelo governo. Nós brasileiros, acostumados na tradição de Estado provedor e paternalista, negligenciamos nossas responsabilidades e exigimos do Estado-provedor a garantia de nossos direitos individuais e que ele cumpra com seus deveres. Com isso, as pessoas ficam com a sensação de direitos sem custos, que o Estado produz riqueza a partir de sua simples vontade política, sem que nenhum indivíduo tenha de compartilhar a conta.

Qualquer que seja o sistema de previdência escolhido, se as nossas vidas vão ficando mais longas, a sociedade irá gastar mais com aposentadorias. Assim também acontece no caso da previdência privada capitalizada, pois para preservar o valor almejado do benefício será necessário um montante de recursos (capital) mais alto no momento da aposentadoria para ser diluído durante o período mais longo de sobrevida. O maior gasto com previdência exigirá que mais gente contribua (o que não mais acontecerá por causa da queda da fecundidade e do envelhecimento da população); ou que os valores dos benefícios sejam contidos, o que não seria uma boa escolha; ou então que aceitemos uma mais alta idade de aposentadoria, equivalente a um alongamento do tempo de contribuição. Na previdência privada as escolhas são similares – o restabelecimento do equilíbrio frente à maior longevidade poderá ser conseguido com a devida combinação do valor das contribuições mensais para compor um capital maior ou do alongamento do tempo de contribuição que corresponde ao aumento da idade de início da fruição dos benefícios ou ainda da redução do valor mensal do benefício. As pessoas precisam entender o inter-relacionamento dessas variáveis para fazerem escolhas sensatas. Quero dizer que as pessoas precisam assumir responsabilidade em suas escolhas, o que exige o adequado nível de entendimento da questão. Assim também na saúde. Sabemos que a maioria das doenças crônicas, responsáveis pela escalada das despesas com saúde, é gestada durante longos anos em que cultivamos hábitos de vida inadequados. As sociedades mudaram seus estilos de vida para sedentarismo e alimentação calórica e gordurosa, e com essas mudanças vêm uma epidemia de sobrepeso e obesidade, as





madrastas do diabetes e das doenças que dele decorrem. Essa epidemia faz crescerem os gastos com saúde. Tão grave é essa tendência, que o Fórum Econômico Mundial⁵ a nomeou como uma das mais sérias ameaças das sociedades contemporâneas. Mudar hábitos de vida pode conter o ritmo de crescimento dos gastos com saúde – essa deve ser uma responsabilidade das sociedades e acima de tudo de cada indivíduo.

As consequências orgânicas de maus hábitos de vida recairão sobre as próprias pessoas, mas as consequências financeiras dos tratamentos das doenças que eles provocam afetam toda a sociedade ou todo o grupo mutual participante do plano de saúde. Por isso julgo corretas as políticas públicas que estimulem hábitos saudáveis de vida como as campanhas antitabagismo e contra o uso de drogas, as que informem sobre conteúdo nutricional, calórico e lipídico nos rótulos dos alimentos, ou ainda as que determinem composição saudável da merenda escolar e dos alimentos postos à venda nas cantinas escolares. Hábitos saudáveis se formam mais facilmente na infância e, com essa origem, tendem a ser mais duradouros.

Escolhas: Valores sociais e valores financeiros

Parece-me que no fundo há uma diferença grande de visão a respeito daquilo que as pessoas esperam de Previdência Social. A Previdência é, certamente, um componente da rede de proteção social mais ampla, chamada de “Seguridade Social”. Marcelo Caetano mostrou os efeitos que a Previdência tem sobre a redução da pobreza nas idades avançadas. Também são decantadas suas virtudes redistributivas. Mas cabe perguntar se redistribuição é função da Previdência. Que ela seja redistributiva é ótimo, mas será esta a sua missão primordial? Assistência e Previdência devem andar juntas e complementarem-se entre elas. No entanto, sou de opinião que a Previdência tem de ser arquitetada em princípios diferentes da Assistência.

Mais do que ver a Previdência como redistributiva ou como garantia de mínimos de vida para as pessoas, eu proporia que ela fosse vista e desenhada segundo um modelo retributivo. De acordo com esse modelo, teriam benefícios previdenciários aqueles que contribuísem;

5 World Economic Forum, *Global Risks 2008: A Global Risk Network Report*, January 2008.





não teriam aqueles que não contribuíssem. Aqueles que não contribuem por qualquer razão, inclusive por incapacidade, também devem estar sob o manto protetor da Seguridade Social, não da Previdência, mas sim da Assistência Social. Feita essa separação, a Previdência pode ser desenhada em bases atuariais, com outras regras contributivas, de elegibilidade aos benefícios e respectivo valor. O sistema poderia ter alíquotas menores, retribuir segundo o histórico de contribuições e o tempo esperado de sobrevida, e assim ser menos repulsivo para os contribuintes. Um sistema que tolere vantagens para alguns à custa de outros não atrai aderentes, pois todos esperam estar do lado dos que recebem sem ter que incorrer nos custos.

Feitas essas digressões, vou discorrer sobre fator previdenciário. Inicialmente, vou apresentar as razões para sua adoção, qual era o problema que se queria enfrentar com ele. Depois vou argumentar que ele é justo.

Fator previdenciário – O problema a equacionar e os impactos das reformas

Voltemos ao ano de 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional n. 20 (EC 20) e um ano antes da adoção do Fator. Nos anos que antecederam a promulgação da EC 20, vinha ocorrendo uma profunda alteração na composição dos benefícios concedidos anualmente pela Previdência Social. Logo após a regulamentação da Constituição de 1988, com as Leis n. 8.212 e 8.213, observou-se uma explosão das concessões rurais⁶. Logo em seguida, observou-se um crescimento explosivo das Aposentadorias por Tempo de Serviço (ATS) (dobrou a quantidade emitida entre 1993 e 1998), enquanto caía a idade média (um ano por ano no período, chegando a menos de 49 anos, em 1998). O elevado ritmo de crescimento anual do número de concessões de ATS (11% a.a. em média), que duplicou a quantidade emitida, chamava a atenção. Sem mudanças, essa tendência de crescimento acelerado continuaria, pois estariam completando tempo de serviço os milhões de celetistas que haviam ingressado no mercado de trabalho na época do chamado

6 A Constituição Federal de 1988 tornou elegíveis à aposentadoria rural pessoas de ambos os sexos, com pensão recíproca e valor de um salário mínimo. Até então, somente o homem tinha direito à aposentadoria rural e a mulher à pensão. O valor era de meio salário mínimo.





“milagre econômico brasileiro” (1968-1973). Era essa combinação de aumento explosivo do número de novas concessões anuais com queda da idade média na data da concessão que estava tornando insustentáveis as finanças da Previdência. Havia um problema fiscal, é óbvio.

Esse problema se originava precisamente do aumento explosivo da quantidade das novas concessões em idade média na data da concessão declinante – repito, para menos de 49 anos de idade. A manter-se aquele ritmo, em poucos anos haveria uma proporção de aposentados na população insustentavelmente alta. O problema era fiscal, mas motivado por uma regra insustentável de formação da elegibilidade à ATS. Mudar a regra de elegibilidade teria impactos financeiros, é óbvio. As oposições à época se valeram da retórica de que a reforma objetivaria unicamente equacionar a questão fiscal e por isso não mereceria prosperar. Não há necessidade de rebater uma visão assim simplista e oportunista. Reconheço, no entanto, que foi um equívoco não ter havido um programa amplo de comunicação para esclarecer as tendências, suas consequências e as medidas que se estava propondo.

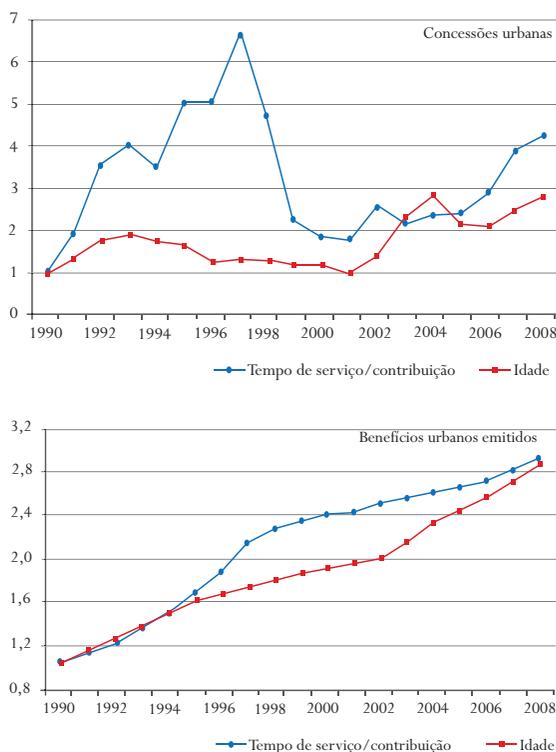
Repetindo os principais fatos do período 1993-1998: as ATS cresciam ao ritmo de 11% ao ano (em que país a população ou o número de beneficiários cresceu a taxa tão alta?); a idade média da ATS caiu um ano por ano; o valor médio das ATS era 2,5 vezes maior do que o das outras; em 1993 as ATS eram 14% de todos os benefícios emitidos e 36% da despesa; e em 1998 esses percentuais haviam aumentado para 19% da quantidade e 42% da despesa. Repita-se também que as pessoas que alcançavam a ATS eram as mais bem posicionadas no mercado de trabalho, que mantinham boa empregabilidade após a aposentadoria, e que efetivamente continuavam no mercado de trabalho. As mudanças feitas em 1998 e 1999 frearam essa tendência⁷, isto é, as reformas produziram efeitos, pois retardaram as aposentadorias daqueles trabalhadores que, sem elas, alcançariam o direito à ATS com menos de 50 anos de idade. Essas mutações estão ilustradas nos Gráficos 1 e 2.⁸

7 Em maio de 1998 foi revista a regra da aposentadoria especial das pessoas submetidas a trabalho em condições prejudiciais à saúde e integridade física; em dezembro desse ano, a EC 20 criou o pedágio para a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, o que na prática eliminou esse tipo de benefício. Em novembro de 1999, foi adotado o fator previdenciário.

8 Essa tendência se manteve em 2009 e 2010, como mostram os dados do Ministério da Previdência.



GRÁFICOS 1 E 2. BENEFÍCIOS URBANOS CONCEDIDOS E EMITIDOS 1990-2008.



Nesses gráficos notam-se com clareza as tendências antes e depois das reformas. Antes, cresciam vertiginosamente as concessões de ATS enquanto caíam as concessões de Aposentadoria por Idade – substituídas por aquelas nos anos anteriores às reformas. Depois, caíram vertiginosamente as concessões de ATS, e cresceram as concessões por idade.

Ana Amélia se referiu ao *baby boom*. Vejamos que pessoas nascidas nos anos 50 começavam a se aposentar antes de completar 50 anos de idade, portanto em torno da virada do milênio. É que esse *baby boom* dos anos 50 se transformou no grande número de entrantes no



mercado de trabalho na época do “milagre brasileiro” 1968-73; esses estariam completando o tempo de contribuição e a elegibilidade para a aposentadoria nos anos seguintes às reformas.

Os efeitos das mudanças também podem ser vistos na evolução do número de benefícios emitidos: as emissões das ATS e das por idade caminhavam *pari passu* até 1994; entre 1994 e 1998, as emissões de ATS cresceram bem mais rapidamente do que as por idade; as reformas frearam o ritmo de crescimento das ATC⁹; com a estabilização dos efeitos de adiamento que as reformas provocaram, os dois tipos de benefícios voltaram a crescer em ritmos semelhantes. As curvas mostram que as reformas estimularam as pessoas a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho e as ATS foram substituídas por Aposentadoria por Idade. Mas tudo indica que os efeitos do adiamento se esgotaram, isto é, pararam de crescer – as curvas do número de benefícios emitidos se deslocaram para a direita e depois retomaram seu ritmo de crescimento.

Um comentário breve sobre as estimativas oficiais do impacto das reformas, especialmente do fator. Elas me parecem subestimadas. Segundo o Ministério da Previdência Social, o impacto do fator até 2008 teria sido de 10 bilhões de reais. Esse número resulta da soma das diferenças entre os valores das concessões com fator e sem fator. O número expressa a economia com as aposentadorias concedidas, mas ignora os impactos do adiamento (relevantes segundo os Gráficos 1 e 2).

O fator previdenciário como efetivação de dispositivo constitucional

Vamos agora abordar aspectos relevantes do fator previdenciário. Começo destacando que a EC 20 retirou do texto constitucional a regra de formação do valor das aposentadorias pela média aritmética simples dos últimos 36 salários mensais de contribuição. Isso abriu a possibilidade de se adotar por lei outra regra de formação do valor, e essa nova regra foi a do fator previdenciário. Por que decidimos pela regra do Fator? E o que o Fator efetivamente representa?

9 A EC 20 mudou o conceito de Aposentadoria por Tempo de Serviço, para Aposentadorias por Tempo de Contribuição, ATC.





A resposta mais simples é que o Fator implanta o dispositivo da EC 20 que determina que a Previdência seja atuarial e equilibrada. Assim, deixando de lado os aspectos redistributivos e adotando critérios atuariais, as regras de elegibilidade e formação do valor dos benefícios devem ser tais que, em média, cada um financie integralmente sua aposentadoria. Se alguém consegue um benefício sem a necessária e suficiente contribuição, estará onerando seus vizinhos e todos se sentirão tentados a obter um benefício à custa dos outros, o que estimula a não adesão à Previdência. Por isso é que defendo uma Previdência retributiva e com valor da aposentadoria definido segundo o histórico de contribuições e o tempo esperado de fruição. Parece-me um critério justo. Por esse critério, não haveria subsídios cruzados *ex ante*.

Para implantar esse critério, é necessário levar em conta a existência de outros tipos de benefícios, como bem lembrou Marcelo Caetano, como os auxílios doença e acidente, a aposentadoria por invalidez, o salário-maternidade, a pensão decorrente de morte em serviço. Esses benefícios têm característica diferente – são aleatórios e, portanto, podem ser chamados de benefícios de risco, que demandam tratamento diferenciado das aposentadorias. Essas são eventos programáveis, isto é, sabe-se quanto tempo será necessário para completar as condições de elegibilidade. Os benefícios de risco devem ser programados segundo as milenares regras do seguro, em esquema solidário e mutual. Os programáveis, segundo os princípios definidos pela EC 20, devem ser financiados individualmente, porque para eles não há risco na etapa contributiva¹⁰, já que completar tempo de contribuição ou idade é fato perfeitamente previsível. Mas na etapa da fruição, entra a mais importante variável aleatória do sistema de Previdência, que é o tempo de sobrevivência como aposentado. Pergunto a Ana Amélia, especialista em demografia, que trouxe uma riqueza de dados em sua apresentação, se faz ideia de quantos anos de vida vai viver? Alguém de nós pode ter a resposta a essa pergunta? No entanto, o IBGE nos diz qual é a expectativa de vida do brasileiro por idade, sexo, faixa de renda, região de residência. Cada um de nós

¹⁰ Obviamente, porque as situações de risco durante a vida contributiva, como doença, morte, invalidez, maternidade, segundo minha proposta, têm tratamento securitário apartado do tratamento da aposentadoria.





pode falecer antes ou depois dessa expectativa de vida que o IBGE estima, mas nenhum de nós é capaz de saber de antemão de que lado da linha divisória vai finalmente estar.

Por isso, podemos acordar o seguinte, quanto aos benefícios programáveis. Na etapa contributiva, ausente a incerteza, o sistema seria integralmente individualista, com o registro individual das contribuições; na data da aposentadoria, é perfeitamente conhecido o montante que cada qual aportou para a Previdência, inclusive com juros imputados; não havendo incerteza, não há porque estruturar esta fase em bases solidárias (repito: na proposta que defendo, os eventos de risco durante a etapa contributiva teriam cobertura em esquema solidário e mutual, pois o seguro surgiu há milênios exatamente para repartir entre todos as perdas que afetavam aleatoriamente uns poucos). Na etapa de fruição, a incerteza predomina, pois não se conhece o tempo remanescente de sobrevida de cada um, que é uma variável aleatória; e, para fazer frente a essa incerteza, recomenda-se o milenar esquema securitário, solidário e mutual. Esse esquema permite que cada qual tenha renda enquanto viver, sem ter de acumular recursos individualmente para a eventualidade de sobreviver um século. O cálculo de quanto cabe a cada aposentado segundo esquema desse tipo é simples: distribui-se o “capital escritural acumulado” entre os anos esperados de sobrevida estimados pelo IBGE. O valor é calculado como se na data da aposentadoria todos tivessem exatamente a esperança média de sobrevida estimada para cada idade estimada por esse órgão oficial. Dessa forma, não haveria subsídios cruzados *ex ante*. No final, alguns terão sucumbido em tempo inferior à expectativa de sobrevida, enquanto outros terão uma sobrevida maior. Por isso haverá subsídios cruzados *ex post*, daqueles que falecerem antes da expectativa de sobrevida para aqueles que a ultrapassarem. Não deveria ser difícil obter-se acordo sobre esse princípio, pois seria uma decisão “por trás de um véu de ignorância” como descreveu o filósofo americano John Rawls, no livro “*A Theory of Justice*”. A adoção desse princípio dispensaria longos e infrutíferos debates sobre parâmetros previdenciários como idade de aposentadoria, tempos de contribuição, fórmulas de cálculo do valor, e assim por diante. Haveria um só critério para os benefícios programáveis: calcule o “capital escritural” aportado e converta-o em renda mensal





vitalícia na data da aposentadoria. A primeira parte corresponde ao individualismo da etapa contributiva; a segunda, ao esquema solidário e mutual, que garante renda enquanto o aposentado viver.

Esse critério é justo, porque reconhece o esforço contributivo individual e pondera o respectivo tempo esperado de fruição. O critério é universal e não permite que alguém obtenha uma aposentadoria à custa do suor dos outros. É também um critério flexível, pois o indivíduo pode escolher o momento de se aposentar, tendo em mente um valor alvo do benefício.

Ana Amélia lembrou que em todos os países do OCDE o tempo efetivo de trabalho e a idade de aposentadoria diminuíram, não obstante ter aumentado a esperança de vida. Nesses países, há idade mínima de aposentadoria, mas as pessoas podem sair antes, aceitando um valor com ajuste atuarial para compensar o período de fruição mais longo. Eu prezo essa opção, porque preserva o direito de escolha, que é um direito dos mais sagrados que as pessoas têm.

O fator previdenciário foi construído segundo esses princípios – ele calcula o “capital escritural acumulado” remunerado por uma taxa de juros definida implicitamente, variando entre 2% e 5%, e o converte em renda mensal vitalícia com taxa de desconto igual à taxa de remuneração. Ilustro com um exemplo hipotético de duas pessoas, uma com 15 anos de idade, a outra com 30 anos, que começam a trabalhar na mesma data e sempre têm a mesma remuneração, portanto a mesma contribuição à Previdência. Completam o direito no mesmo dia, uma aos 50 anos de idade e a outra aos 65 anos. Sem o Fator, cada uma receberia exatamente o mesmo valor mensal. A diferença estaria no tempo de fruição – a mais nova receberia durante 28,8 anos e a outra durante 17 anos (essas são as expectativas de sobrevida média em cada uma das idades, estimadas pelo IBGE para 2008). A pergunta é: isso é justo? Cada pessoa terá sua resposta, mas a minha é que não, não é justo que recebam o mesmo valor mensal, porque os tempos de recebimento são muito diferentes, o que resultaria em valores globais esperados *ex ante* também diferentes, mesmo tendo contribuído os mesmos montantes para a Previdência.

O Fator faz a equalização dos diferentes tempos de fruição, assim como equaliza os diferentes tempos de contribuição ou diferentes





montantes contribuídos. Ele ajusta o valor mensal para que ambas esperem receber, durante o período esperado de fruição, o mesmo montante. Pelo Fator, quem se aposenta mais idoso tem o valor mensal mais alto, o que é lógico diante desse princípio de cada qual financiar a sua aposentadoria. Essa longa descrição pode ser resumida em poucas palavras na linguagem financeira: o Fator faz a equivalência de valores presentes das contribuições e dos benefícios.

A fórmula parece complicada, mas a ideia por trás dela é muito simples. O numerador da expressão antes do colchete representa a soma algébrica das contribuições correntes; o denominador é a expectativa de sobrevida para a idade na data da aposentadoria. A divisão da soma das contribuições pela esperança de sobrevida representa a renda mensal vitalícia que cabe ao aposentável no caso de não haver juros. A expressão entre colchetes funciona como uma taxa de juros implícita a remunerar as contribuições e a descontar o fluxo dos pagamentos da aposentadoria.

Vejamos um caso prático. Uma pessoa tem salário mensal de 1.000 reais durante 35 anos. O montante recebido nessa vida de trabalho soma 445 mil reais e o montante aportado à Previdência, 141 mil reais. Qual deve ser sua renda mensal vitalícia? Sem o Fator, o valor mensal seria 1.000 reais, que equivale à média salarial. Os valores resultantes da aplicação do Fator são os constantes da Tabela 1, para diferentes combinações de idade de início de trabalho e de aposentadoria. A primeira linha mostra o caso de uma pessoa que começou a trabalhar aos 15 anos de idade e completa o direito aos 50 anos. Na ausência de juros, sua renda vitalícia seria 376 reais; com Fator, passa a ser 588 reais; mas se adiasse a aposentadoria até completar 65 anos de idade (teria então 50 anos de contribuição), sua aposentadoria seria 1.590 reais, 59% maior do que a média salarial da vida. Conforme mostrou Ana Amélia na sua exposição, não é um absurdo trabalhar até os 65 anos de idade já que há tantas pessoas aposentadas com essa idade que permanecem trabalhando. As outras linhas da Tabela mostram os valores para outros casos. Abstenho-me de me alongar com outros casos. Julgo que esses exemplos bastam para ilustrar o efeito do Fator no valor das aposentadorias.



TABELA 1
SIMULAÇÃO DE VALORES DE APOSENTADORIA
PARA DIFERENTES IDADES DE ENTRADA E SAÍDA.

| Idade de entrada | Idade de aposentadoria | Esperança de sobrevida* | Benefício sem juros | Benefício com fator | Benefício com fator aos 65 anos |
|------------------|------------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|
| 15 | 50 | 28,9 | 376 | 588 | 1.590 |
| 20 | 55 | 24,8 | 437 | 704 | 1.418 |
| 25 | 60 | 21,1 | 514 | 852 | 1.259 |
| 30 | 65 | 17,6 | 616 | 1.051 | - |
| 35 | 70 | 14,4 | 753 | 1.321 | - |

* IBGE – estimativa de 2008. Os valores se referem a um trabalhador com salário mensal constante de 1.000 reais. Sua aposentadoria após 35 anos de contribuição sem aplicação do fator seria de 1.000 reais. A coluna “Benefício sem juros” resulta da divisão da soma das contribuições vertidas à Previdência durante os 35 anos de trabalho pela esperança de sobrevida. A coluna “Benefício com fator” se refere ao valor definido pela aplicação do fator após os 35 anos de contribuições. A última coluna é o valor do benefício com a aplicação do fator caso a aposentadoria seja adiada para os 65 anos de idade.

Como a expectativa de vida aumenta a cada ano, o Fator também sofre ajustes anuais. Entre 2005 e 2006, o Fator diminuiu um pouco menos do que 0,6%, assim como nos anos anteriores. A queda acumulada do valor do Fator entre 1998 a 2007 foi em torno de 5%. Esse é o impacto do aumento da esperança nesse período. Note-se, no entanto, que o adiamento da data da aposentadoria aumenta o valor do Fator em torno 7% por ano, valor muito maior do que a redução pelo aumento da expectativa de sobrevida de 0,6% ao ano. Dados esses percentuais, o adiamento por cinco anos produz um ganho acumulado de 40% e uma redução do Fator em torno de 5%, resultando em um ganho líquido de 34%.

O que espero ter mostrado é que o Fator não é uma regra que reduz valor de aposentadoria. Ao contrário, ela determina o valor justo que cabe a cada indivíduo, dados o tempo de contribuição e a idade na data da aposentadoria. Pelo Fator, a pessoa receberia de volta o montante contribuído à Previdência, caso ela vivesse exatamente o tempo de sobrevida estimado pelo IBGE. É também um poderoso estimulador do adiamento das aposentadorias. No entanto, é possível que muitas pessoas optem pela aposentadoria em baixas idades, mesmo com a aplicação do Fator, porque percebem nela uma oportunidade



de aumentar os ganhos mensais, já que podem acumular aposentadoria com salário. A dificuldade vem depois, quando a pessoa tiver que parar de trabalhar, pois a queda na remuneração será muito alta. Nessa data, pode sobrevir o arrependimento, mas já será tarde demais.

Por essa razão, defendo que mantenhamos a flexibilidade, a liberdade de escolha da data de aposentadoria, mas é importante que se estabeleça também uma idade mínima com o simples intuito de evitar decisões das quais a pessoas venham a se arrepender quando já for tarde demais.

Modelo para novos entrantes nos mercados de trabalho

Antes de concluir minha apresentação, gostaria de expor as ideias que sustento para uma futura reforma. Para começar, sugiro que se adote um novo modelo para os novos entrantes nos mercados de trabalho e que seja universal, isto é, igual para todos, independente de ocupação, posição na ocupação, rural ou urbano, do setor privado ou servidor público (admitida possível exceção para os militares em razão das especificidades dessa carreira). Para o modelo, proponho que se separem completamente Previdência e Assistência Social, embora se deva manter a complementaridade entre elas. Notem que pela minha proposta não se trata de separar os benefícios da LOAS¹¹ e da Renda Mensal Vitalícia, até porque esses benefícios não oneram mais as contas da Previdência. Nem mesmo simplesmente segregar as aposentadorias rurais. Proponho que se separem, de cada benefício concedido, a parcela justificada pelas contribuições e a parcela não justificada. Valores baixos de benefícios previdenciários seriam complementados pela Assistência Social. Para ilustrar, imaginemos uma pessoa que começou a trabalhar aos 50 anos de idade e se aposente aos 65, depois de 15 anos de contribuição, que será o mínimo exigido a partir de 2011. O valor de sua aposentadoria, igual a 90% da média salarial, é praticamente o dobro do que seria justificado pelo esforço contributivo e idade de aposentadoria. Se aquela pessoa contribuía sobre o salário mínimo,

11 A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) concede o benefício de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física incapacitante para o trabalho e ao idoso, de 65 ou mais anos de idade, na condição de viver em domicílio com renda mensal *per capita* de até um quarto de salário mínimo.





ela receberia hoje 460 reais, mas o que lhe caberia pelo histórico das contribuições seria 230 reais. Como a sociedade decidiu que ninguém deve viver com menos de um salário, a diferença seria debitada à conta da Assistência Social.

Em continuidade, proponho que se separem os benefícios de risco e os benefícios programáveis. Como mencionado antes, os benefícios de risco são aqueles decorrentes de eventos incertos ou aleatórios, como ficar doente, sofrer um acidente de trabalho, ficar inválido, morrer em serviço com dependentes que precisam de pensão, passar pela maternidade (risco apenas no sentido estatístico, pois algumas mulheres passam pela maternidade uma ou mais vezes, enquanto outras não). Esses benefícios devem seguir os princípios do seguro e serem financiados solidariamente com fundo mutual, para o qual todos contribuem e de onde se sacam os recursos para pagar a pensão dos sobreviventes do trabalhador que faleceu em serviço, aquele que fica inválido, o salário maternidade, e assim por diante. A alíquota de contribuição teria ajuste periódico para que o fundo se mantenha equilibrado.

Já para o benefício programável, isto é, a aposentadoria (excluída a por invalidez), sugiro que se siga o princípio enunciado acima – cada qual financia integralmente a sua. Isto equivale determinar o valor mensal do benefício de forma a igualar o valor presente do fluxo de fruição ao valor presente das contribuições vertidas. Na etapa contributiva, o modelo é individualista, com o registro individual das contribuições; na etapa de fruição, diante da incerteza do tempo remanescente de vida, segue-se o princípio do seguro, em regime mutual e solidário.

O benefício total para a pessoa será a soma do componente previdenciário, não importando seu valor, com o complemento assistencial, para aqueles que teriam um valor menor do que o socialmente convencionalizado com mínimo social.¹² Não haveria piso nem teto de benefício previdenciário, mas continuaria valendo tanto o piso quanto o teto de contribuição. Por esse modelo, deixaria de ter sentido uma regra

¹² Exemplifico com o caso de uma pessoa que tenha começado a contribuir sobre um salário mínimo aos 45/50 anos de idade e se aposente por idade aos 60/65 anos. O valor justo seria cerca de 220 reais, mas como nenhum benefício pode ser inferior a 510 reais (salário mínimo em 2010), essa pessoa receberia 220 reais de Previdência e 190 reais da Assistência Social, de forma que o valor total recebido obedeça ao socialmente estabelecido como benefício mínimo.





legal que determina a perda da qualidade de segurado sempre que a pessoa deixa de contribuir por mais de 12 ou 24 meses, dependendo do tempo de contribuição já decorrido. Essa é uma regra burocrática, que se tornou inútil e decididamente perniciosa para as pessoas. Segundo essa regra, a pessoa que tenha, por exemplo, 63 anos de idade e 19 anos de contribuição e que tenha parado de contribuir por 24 meses consecutivos perderá a qualidade de segurado e todos os direitos previdenciários. Segundo essa regra, que está na Lei n. 8.213/91 (art. 15 e 24), essa pessoa não poderá se aposentar quando completar a idade de Aposentadoria por Idade aos 60 anos. Isso é de uma injustiça flagrante. Lembremos que a mesma Lei reconhece o direito nessa idade daqueles que têm pelo menos 15 anos de contribuição¹³. Esse modelo que desenvolvi para o Grupo do Mercado de Capitais em 2006 está em linha com o que foi desenvolvido pela Comissão Marcel, instituída pela Presidente do Chile, Michelle Bachelet. Descobri isso em seminário no Instituto FHC¹⁴, aqui em São Paulo, ocasião em que compartilhei a mesa com o Presidente da Comissão, Mario Marcel, meu aluno de econometria em Cambridge. A propósito, a conclusão do trabalho da Comissão que ele presidiu foi de que o sistema privatizado e capitalizado chileno está indo muito bem, obrigado, mas excluiu muitos trabalhadores de baixa renda, que passaram a ser o objeto da reforma da Previdência chilena – construir um sistema para abrigar essas pessoas excluídas do atual sistema. A proposta da Comissão, encampada pela Presidente, foi de obrigar as *Administradoras de Fondos de Pensiones* a pagar benefícios mesmo de baixo valor (eram desobrigadas de pagar, ao aposentado que não tivesse acumulado recursos suficientes para o benefício mínimo) e o novo sistema complementar até o valor do benefício mínimo.

13 A Justiça do Rio Grande do Sul determinou que se reconhecessem os direitos àqueles que perderam a qualidade de segurado e tivessem pelo menos cinco anos de contribuição. Por causa dessa decisão judicial, nós preparamos uma Medida Provisória n. 83, de 12/12/2002 dispensando a exigência de qualidade de segurado para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição e a especial e para a aposentadoria por idade, desde que a pessoa tenha pelo menos 240 contribuições mensais. Essa Medida Provisória foi convertida na Lei n. 10.666, em 8 de maio de 2003, no Governo do Presidente Lula. Assim, atualmente, todos aqueles que tenham pelo menos 20 anos de contribuições terão reconhecido o direito administrativamente à aposentadoria por idade aos 60/65 anos.

14 Seminário “Caminhos para a Reforma da Previdência Social no Brasil”, Instituto Fernando Henrique Cardoso, em 6/10/2006.





Finalmente, sugiro critérios de elegibilidade e formação do valor da aposentadoria nesse novo modelo. Nesse ponto, sou flexível, isto é, há várias combinações possíveis e a sociedade tem que fazer suas escolhas. Que escolhas? Entre alíquota de contribuição, tempo de contribuição ou idade de aposentadoria e valor do benefício. Quanto maior a idade de aposentadoria para um benefício de determinado valor, menor será a alíquota de contribuição necessária. Ou quanto menor a idade de aposentadoria, menor terá que ser seu valor para uma determinada alíquota de contribuição, ou maior terá que ser a alíquota de contribuição. Enfim, há uma combinação entre tempo de contribuição ou idade de aposentadoria, alíquota de contribuição e valor da aposentadoria que equaciona atuarialmente o sistema.

O que proponho é uma grande negociação política entre os agentes envolvidos para determinação dessa combinação de variáveis, sempre respeitado o critério do equilíbrio atuarial ou o princípio de cada qual financiar integralmente sua aposentadoria. Façam-se as contas e que se decida se a sociedade prefere contribuições altas para usufruir mais cedo ou se ela prefere alíquota de contribuição menor e maior idade de início de fruição com um valor aceitável ou, ainda, se prefere alto valor de aposentadoria com período mais longo de contribuição ou alíquotas mais altas. Esse é o tipo de escolha que a sociedade tem que fazer. Subjacente a essas escolhas, repito, estaria sempre o princípio de cada qual financiar completamente sua aposentadoria.

No modelo acima está implícita a manutenção do fator previdenciário. Mas há outros modelos, como os baseados exclusivamente na idade mínima de aposentadoria. Escolhida essa idade e definido o valor almejado de aposentadoria, deve-se calcular a alíquota necessária para produzir o equilíbrio atuarial. Vale dizer que os mesmos parâmetros citados acima deveriam ser escolhidos de forma a observar-se o necessário equilíbrio atuarial. Como o sistema baseado em idade mínima é rígido, não deixando escolhas para as pessoas quanto à idade de saída, advogo que esse tipo de modelo deva manter a opção pela aposentadoria antecipada (alguns anos antes da idade mínima convencional). Seria preciso determinar o valor com ajuste atuarial, como acontece em diversos países da OECD. Seria, no entanto, necessário estabelecer condições para o exercício dessa opção pela aposentadoria antecipada,





como ter tempo mínimo de contribuição, não ter valor que requeira complementação pela Assistência Social, não representar queda significativa em relação à média salarial, entre outros. Uma alternativa seria adotar o utilizado pelos suecos e italianos. Nesses países, foi implantado o modelo de “capitalização escritural”, que é uma fórmula de equivalência de valores presentes, usando como taxa de juros a variação média quinzenal nominal do PIB. A definição implícita da taxa de juros evita a interminável discussão sobre qual seria uma taxa de juros aceitável. Por essa regra, os aposentáveis manterão mais ou menos estável a relação entre renda de aposentadoria e as rendas salariais.

Conclusão

Discorri, em linhas assim, sem grandes detalhes, sobre os princípios sob os quais se deveria organizar um modelo de Previdência. Defendo um modelo segundo esses princípios, pois me parece mais fácil obter a aquiescência de todas as partes envolvidas. O princípio de cada qual financiar integralmente sua aposentadoria é defensável, moral e financeiramente. Acredito que com um modelo fundado em princípios desse tipo, as pessoas têm mais estímulo em contribuir para a Previdência. As mudanças nas regras de elegibilidade e formação do valor da aposentadoria deveriam ser tais a permitir uma alíquota de contribuição menor, o que deverá diminuir a informalidade e permitir que se atinja nosso objetivo último que é termos uma Previdência sustentável, vida longa como aposentados e, especialmente, com boa renda de aposentadoria.





Política Fiscal e o Sistema Tributário Brasileiro: formação, limites e proposições







Setor Público: por uma visão mais abrangente da sustentabilidade fiscal

Geraldo Biasoto Junior

Professor do Instituto de Economia da Unicamp e
Diretor Executivo da Fundação do Desenvolvimento
Administrativo (Fundap).

O autor agradece os comentários de Maria Luiza Levi

Os últimos anos acabaram fazendo a política fiscal refém da política monetária. A imposição de metas de superávit primário e a focalização na relação dívida/PIB foram as formas visíveis dessa supremacia da política monetária sobre a fiscal.

Há cerca de dois anos, diversos analistas começaram a firmar uma posição em torno da insuficiência do controle do superávit primário. O relevante, em sua visão, seria a condução da política fiscal com a diretiva de zerar o déficit nominal. Infelizmente, a discussão retoma um paradigma de orçamento equilibrado que esvazia a discussão de política fiscal como política macroeconômica. Bastaria que o setor público estivesse em equilíbrio para que o conjunto do sistema, incluindo os agentes privados, também tendessem a uma situação de equilíbrio.

A ideia de ter o déficit nominal como meta enterra discussões como a da capacidade para promover uma distribuição interpessoal mais equitativa das rendas e apropriações de serviços públicos, ao mesmo tempo em que põe de lado a discussão sobre a distribuição da carga tributária.

Muito pior, a estratégia do déficit nominal zerado reproduz, em escala ampliada, a distorção, vigente nos últimos anos, associada à centralização de toda a política fiscal num único indicador, o superávit primário, que foi elevado à condição de elemento chave da política econômica.

A ideia de um número de déficit ou superávit medido a partir de um todo altamente heterogêneo (administrações, BC, fundos, empresas, etc.) e numa temporalidade estritamente corrente, sem distinguir custeio de capital ou receitas vinculadas de receitas livres é, por si, temerária. No entanto, a apreensão de impactos relacionados a varia-





ções em estoques de ativos e mudanças patrimoniais sobre variáveis tipicamente relacionadas a fluxos, como a gestão dos orçamentos, torna ainda mais complexa a análise da política fiscal.

Algumas tentativas para a flexibilização dos marcos dessa concepção fiscal foram feitas durante os últimos anos. A mais relevante foi a da PPI, em que a taxa de retorno positiva dos projetos daria suporte à desconsideração dos gastos de investimento, realizados no âmbito do projeto, na contabilização do déficit. Mais recentemente, se optou por retirar a Petrobras do conceito de déficit. Em ambos os casos, não se logrou construir a necessária credibilidade em torno dos critérios. Vale dizer, não há consenso de mercado – nem teórico – sobre a pertinência da nova forma de contabilização.

O caso mais grave emergiu no momento de retração econômica, em 2009. A preservação dos mesmos critérios de avaliação da política fiscal exigiria um papel pró-cíclico da política fiscal, ou seja, a forte retração das receitas deveria ser seguida de redução das despesas, de modo a preservar as condições de equilíbrio fiscal. Logicamente, o que o mundo presenciou foi o abandono desse paradigma em prol de uma política anticíclica sustentada por enormes mobilizações de recursos públicos. Mas isso insere uma dificuldade expressiva: a deterioração de expectativas, decorrente da preservação dos antigos instrumentos e critérios de aferição da solidez dos chamados fundamentos macroeconômicos.

As cores mais dramáticas das dificuldades que se colocam à avaliação da sustentabilidade das políticas fiscais num contexto de crise e retração econômica vêm, no entanto, do campo financeiro. As relações entre as contas do Tesouro e o Banco Central, assim como a condução de políticas de crédito e gestão de fundos financeiros e para-fiscais, inserem componentes cuja lógica está muito distante da mera arrecadação de receitas e realização de despesas. Vale notar que condicionantes financeiros estão fortemente presentes na condução da política fiscal pela própria construção do conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Cabe questionar as medidas e critérios que se tornaram dominantes para a aferição da sustentabilidade fiscal. Isso para começar a colocar elementos que possam colaborar para a construção de consensos em torno de um conjunto de conceitos e formas de mensuração que permitam uma avaliação da evolução das contas públicas e de sua sus-





tentabilidade numa perspectiva dinâmica e inserida no movimento de todo o sistema econômico.

Vale notar que a ideia de sustentabilidade precisa ser definida de uma forma diferente daquela comumente utilizada, que toma como base a mera avaliação de equilíbrio fiscal corrente. A abordagem de sustentabilidade aqui colocada é, de um lado, a de instituições e estruturas suficientemente flexíveis para permitir ajustes de política fiscal coerentes com a condução de políticas macroeconômicas. De outro lado, a da existência de uma conexão dinâmica com uma política macroeconômica voltada para o crescimento. Logicamente, isso envolve uma mudança na compreensão do mercado e dos agentes econômicos sobre o sentido de uma política fiscal sustentável. Mas esse é o grande desafio.

Cinco questões principais se colocam para a construção de critérios e medidas razoáveis de sustentabilidade da política fiscal.

O primeiro é de abrangência. Cabe questionar o sentido de fundir partes tão heterogêneas num conceito único, com o objetivo de gerar um número síntese. Não há dúvida de que as empresas do Estado que atuam em mercado de venda de bens e serviços têm possibilidade de obter retornos positivos de seus investimentos. Também não há dúvida de que diversas assumiram a forma de empresa apenas por uma opção administrativa, sem que houvesse possibilidade de um funcionamento típico de empresa (as chamadas empresas dependentes). O primeiro movimento para uma nova abrangência seria transformar essa realidade em abordagem conceitual para os critérios de medida do déficit.

O segundo é o da temporalidade. A aferição do déficit corrente é uma medida limitada, dado que as flutuações econômicas interferem pesadamente no influxo de receitas e nas demandas sociais por maiores gastos. Justamente por isso, diversas tentativas de medir um déficit estrutural têm sido realizadas. O grande ganho na adoção desse tipo de critério seria a prevenção contra a tendência à expansão de gasto nos momentos em que o comportamento das receitas é altamente favorável.

O terceiro é a questão da qualidade da política fiscal. Restrições a despesas e elevação de despesas podem ser realizadas em estratégias de ajustes rápidos de política, mas sua sustentabilidade no tempo pode ser altamente questionável. Os exemplos mais contundentes são: a) a introdução de um novo tributo sobre uma base tributável já utilizada, o que





ensejará demandas judiciais e forte pressão política; b) medidas de corte linear, que mantêm toda estrutura intocada, o que deve repor as mesmas demandas de gasto logo à frente; c) achatamentos salariais pela via da suspensão de reajustes, que são de difícil sustentação no tempo.

O quarto é a questão do investimento. Não há dúvida de que o tratamento dado ao investimento foi marcado por uma perspectiva ideológica de redução do tamanho e das funções do Estado. É inaceitável que um conceito contábil seja, ele mesmo, um instrumento de política caracterizado por um *approach* específico. Os investimentos devem ser avaliados por suas taxas de retorno e, aí sim, relacionados com modelos de aferição do déficit.

O quinto ponto é a questão da dívida. A visão de que a dívida pública é um entrave ao crescimento por si só não se sustenta. O endividamento público possui uma dinâmica calcada não nas necessidades de financiamento do setor público, mas num conjunto de fatores onde as relações financeiras e cambiais têm grande peso e onde a política monetária e a gestão de reservas internacionais não raro são muito mais importantes que a cobertura de déficits fiscais.

A política econômica posta em prática nos últimos anos, especialmente antes da crise internacional detonada com a falência do Lehman Brothers, teve como um de seus fundamentos a austeridade fiscal. A prevalência de uma concepção de que a alocação de recursos via mercado seria a melhor forma de obter a estabilidade econômica deu luz a uma arraigada convicção de que o equilíbrio orçamentário deveria ser buscado a qualquer custo. Nosso objetivo nesse texto é avaliar tanto os elementos que legitimaram tal posição quanto questionar seus pilares para identificar uma proposição de política fiscal coerente com os marcos da política macroeconômica aqui defendidos.

A tese de que o orçamento equilibrado é pré-condição para a estabilidade remonta ao início da existência do Estado Moderno. Nem tanto pela relação entre impostos e gastos, mas, muito mais, pela gestão monetária em sociedades tipicamente mercantis. A moeda nacional foi o elemento mais visível e fundamental da emergência das instituições do Estado e passou a desempenhar papel crucial na configuração de mercados nacionais, na organização da produção e circulação de mercadorias e nas relações comerciais internas e externas.





O poder do Estado em regular a produção e arbitrar o acesso à riqueza social não poderia deixar de ser manipulado, especialmente num mundo onde a definição dos limites territoriais, de um lado, e as forças relativas entre classes emergentes, de outro, estavam apenas começando a ganhar novos contornos.

A tese do orçamento equilibrado veio à luz para colocar limites ao despotismo dos monarcas, que faziam uso indiscriminado da cunhagem de moeda ou tomavam empréstimos indiscriminadamente junto aos bancos controlados pelo próprio Estado. A reação das camadas empresariais se fazia contra o descontrole monetário e as variações registradas na paridade da moeda nacional ante o ouro, prata e outras moedas. Logicamente, o questionamento ao desequilíbrio das contas públicas recrudescceu quando as camadas sociais de corte tipicamente urbano ganharam mais peso na vida econômica e política.

A realidade acima descrita é a do capitalismo ainda em formação. As instituições financeiras não haviam ainda conseguido plantar suas raízes como intermediadoras de recursos entre as unidades poupadoras e as unidades demandantes de moeda e crédito para investimentos. O mesmo pode dizer-se dos mercados de títulos, cujo desenvolvimento era ainda mais incipiente, limitando a capacidade de financiamento não monetário aos gastos públicos.

Embora o início do século XX tenha presenciado a organização tanto de instituições financeiras de grande porte, e internacionalizadas, quanto a formação de mercados de títulos e ações de alta complexidade e dimensões bastante expressivas, a tese do orçamento equilibrado permaneceu intocável para a maioria dos economistas até os anos 30.

Em verdade, não devemos esquecer que advogar o equilíbrio orçamentário não tem apenas a ver com a questão monetária. O pensamento econômico de corte conservador sempre identificou as decisões de mercado sobre alocação de recursos como as melhores possíveis, dado que ancoradas num complexo sistema de preferências dos consumidores e limites à expansão da produção, colocada a escassez de fatores produtivos. Como esses dois blocos, sintetizados em demanda e oferta da economia, operam com o sistema de preços como gestor das decisões de consumo e produção, a atuação de um elemento ex-





terno como o Estado só pode deteriorar a decisão social sobre tipos de mercadorias e quantidades produzidas¹.

A crise dos anos 30 mudou expressivamente a visão de governantes e economistas sobre a condução das políticas que hoje chamaríamos de macroeconômicas. O colapso das decisões empresariais de investir e produzir, que se foi aprofundando durante a crise, mostrou que não é possível acreditar que os mecanismos de preço conduzam, inexoravelmente, à utilização de todos os recursos econômicos existentes. Ao contrário, ficou claro que a economia funciona, em geral, com subutilização de fatores produtivos, a qual pode atingir níveis dramáticos em momentos de crise.

A revolução realizada por J. M. Keynes teve como seu fundamento a ideia de que o espaço econômico não estava predefinido pela inelutável composição entre os fatores produtivos. A existência de uma política fiscal ganhava sentido, justamente porque o colapso das decisões de produzir – a demanda efetiva – havia restringido o espaço econômico a uma dimensão muito menor que a capacidade de produzir. O desemprego em massa e as máquinas paradas não deixavam dúvidas quanto à realidade da deficiência do sistema de mercado em recompor os níveis de produção social.

Para Keynes, o déficit público seria, nessas condições, o principal elemento de uma política econômica de fortalecimento das expectativas em torno do fortalecimento da demanda agregada, com repercussões sobre as decisões empresariais de produzir. De fato, não importava o que produzir, o relevante era introduzir, autonomamente, demanda adicional para fortalecer as expectativas sobre o nível de demanda agregada.

A crise internacional passou, mas a tese de que a economia teria uma espécie de tendência ao subconsumo prosperou sob a égide da escola de economistas que sintetizaram o pensamento de Keynes e dominaram o receituário de política econômica do pós-guerra. A tese era de que a política monetária (leia-se: redução da taxa de juros) não

¹ Vale notar que os teóricos que defendem a supremacia do mercado não eliminam completamente a presença do Estado como agente supridor de bens e serviços. Em certos casos, a impossibilidade de explicitação de um preço ao produto, por suas características de produção e consumo, leva à necessidade do controle da produção pelo Estado. Essa formulação, na qual mercadorias e serviços são denominados "bens públicos", só ganhou formalização mais acabada por meio das obras dos teóricos keynesianos da política fiscal, já no pós-guerra.





detinha o poder necessário para conduzir a economia a um nível de crescimento que garantisse o pleno emprego, dado que a elasticidade do investimento à taxa de juros era demasiado baixa. Ao contrário, a política fiscal era potente o suficiente para impactar a economia no sentido do crescimento sustentável de longo prazo.

É importante entender os movimentos que ocorreram entre o fim da II Grande Guerra e o início dos anos 70, quando a escola de economistas keynesianos deixa de ser preponderante no pensamento econômico. Os governos que haviam sustentado déficits expressivos com endividamento em títulos públicos passavam a ter passivos expressivos contra o setor privado. As mudanças nas relações comerciais internacionais e na dinâmica das finanças e da riqueza passaram a questionar a prevalência do dólar como moeda reserva internacional, o que foi sacramentado com o rompimento da conversibilidade ouro-dólar. Ou seja, nem os Estados tinham capacidade de sustentar políticas de ampliação do endividamento, nem a estabilidade das paridades monetárias era palpável.

Entre os anos 80 e os anos 90, o mundo mudou, novamente, seu entendimento sobre a política fiscal. As novas teses, que vieram a ganhar consolidação no chamado Consenso de Washington, identificavam nas políticas fiscais permissivas o maior inimigo da estabilidade econômica. O setor produtivo estatal, que tivera grande importância em economias maduras e emergentes, deveria ser substituído por uma massiva transferência de propriedade e gestão ao setor privado, mais eficiente e com maior capacidade de alavancagem de recursos para investimentos. Ao mesmo tempo, as atividades regulatórias do aparato estatal deveriam ser reduzidas ao mínimo para impedir que as forças do mercado tivessem seu poder expansivo limitado.

Logicamente, a um novo paradigma de política corresponde uma nova escola de pensamento econômico. No caso, os teóricos das expectativas racionais tiveram grande importância na conformação de um conjunto de fundamentos e prescrições de política. Conquanto os supostos teóricos básicos fossem uma releitura das tradicionais concepções sobre a economia, a sua aplicação à nova institucionalidade e ao mundo da informação transformou os economistas novo-clássicos em formadores de opinião, especialmente no mercado financeiro.





O campo fiscal foi alvo preferencial desse conjunto de economistas, que repôs a velha tese do caráter inflacionário do desequilíbrio fiscal em nova roupagem. Em grandes linhas, e desprezando algumas nuances internas das concepções desse grupo, pode-se dizer que a ideia keynesiana de política fiscal ativa foi confrontada com a tese, de inspiração ricardiana, de que os movimentos de expansão do déficit seriam imediatamente seguidos por uma decisão de redução de gastos dos agentes econômicos que, temerosos de aumento futuro da inflação, ensejando aumento de tributos, reduziriam seu nível de gasto corrente para poupar o valor necessário para enfrentar a expansão da carga tributária no futuro. Desse modo, o ativismo da política fiscal seria não apenas inútil para afetar o nível de atividade, mas possivelmente nocivo, por desestabilizar o sistema de preços.

A vitória da tese acima exposta não se deu apenas por razões teóricas. É fundamental notar que a dinâmica da economia privada foi especialmente virtuosa, tanto no que se refere ao crescimento econômico quanto no que toca ao conjunto de instrumentos financeiros que passaram a estar disponíveis para a estruturação de operações de financiamento de grandes projetos. Um grande leque de segmentos econômicos que até os anos 70 foram quase integralmente delegados à ação estatal passou a ser objeto de investimento privado e financiamento via operações estruturadas com capital privado.

O final do século XX foi testemunha de uma grande alteração na forma como o empresariado compreende o papel do Estado, comparado ao período que vai do pós-guerra aos anos 80. Reduziu-se dramaticamente a propensão a transferir ao Estado os investimentos de longa maturação e mobilizadores de grandes massas de capital. Ao contrário, diversas das grandes empresas de caráter nacional e internacional partiram para obter do Estado concessões, permissões ou mesmo a transferência de propriedade da produção de bens e serviços públicos. Os setores de siderurgia, saneamento, transportes, telecomunicações e energia foram os principais alvos, mas até áreas consideradas estatais por excelência acabaram sendo objeto de incursões privadas, como saúde, educação, segurança e sistema prisional.

É importante entender os principais elementos da visão novoclassica sobre o papel das contas públicas na dinâmica macroeconô-





mica, ainda que em linhas muito gerais. Dois supostos são basilares. O primeiro é que a informação relevante é difundida entre os agentes econômicos a um custo muito baixo, o que possibilita que suas ações sejam realizadas num ambiente de elevado conhecimento da realidade. O segundo é que todos os agentes tomam decisões segundo um modelo econômico semelhante e reagem às novas informações em conformidade com esse modelo. Nesse mundo, o único agente que poderia agir de maneira diferente ante o modelo geral é o Estado. Ele tem a autonomia para a tomada de decisões que nenhum agente tem, dado que o conceito de racionalidade transforma todos em prisioneiros do modelo econômico geral.

O Estado é o agente que controla a dívida pública, ou seja, detém o poder sobre o montante de ativos e passivos da economia como um todo. Na visão novo-clássica, se o Estado fizer sua dívida crescer, terá de pagar mais aos aplicadores para que os agentes aceitem uma mudança na composição de seus portfólios, ao mesmo tempo em que a poupança será aumentada pelos agentes privados, em detrimento de seu consumo, para fazer frente à futura alta de impostos, com a consequente redução futura de sua renda disponível. Ou seja, a taxa de juros subirá para uma nova composição do consumo agregado entre setor público e setor privado. Por outra via, se ele simplesmente incrementar gastos monetizando o déficit, acabará por produzir inflação instantaneamente, dada a antecipação das decisões dos agentes. Mas essa é uma situação extrema.

O que a teoria de expectativas racionais sustenta é que o Estado disputa recursos com os agentes privados que buscam recursos junto ao mercado de aplicadores, ou poupadores. A dívida mobiliária é a via pela qual o Estado busca esses recursos num mercado no qual os tomadores privados realizam suas operações. Mas, vale assinalar, ao mesmo tempo, a dívida mobiliária é a massa monetária aplicada em títulos e, portanto, o conceito relevante de moeda.

É importante notar que a percepção dos autores da teoria das expectativas racionais é interessante porque a dívida mobiliária realmente é a referência para toda a massa de riqueza financeira da economia e, nesse sentido, regula a comunicação entre essa massa financeira e a circulação real. Melhor dizendo, por meio dela a riqueza acumulada





cruza a fronteira em direção ao mundo da circulação de bens e mercadorias, cujas trocas são viabilizadas pelo dinheiro. De fato, a dívida mobiliária importa porque é a forma oferecida pelo Estado ao possuidor de riqueza (ou poupança) para que abdique da liquidez absoluta: a forma monetária. Assim, a dívida mobiliária regula o impacto da riqueza acumulada sobre a circulação monetária do lado real da economia.

A expansão da dívida mobiliária em ritmo superior à evolução do PIB, logicamente, detonaria todos os demais elementos supostos constantes, um rearranjo de todos os portfólios dos agentes possuidores de riqueza da economia. Daí deriva o receituário de calibrar a política fiscal para resultar num superávit primário capaz de manter constante a relação dívida/PIB. Do ponto de vista dos fundamentos da economia, a política fiscal estará sendo bem executada se não disparar processos de recomposição das estruturas passivas e ativas da economia, o que acabaria impactando as taxas de juros.

Compreender como nasceram as prescrições para a política fiscal no seio das expectativas racionais não significa, obviamente, concordar com as suas teses, mas apenas entender o contexto onde elas emergiram. A leitura feita pela teoria das expectativas racionais é, portanto, uma limitação do escopo da análise da dinâmica macroeconômica. A ascendência do aspecto financeiro sobre os elementos da economia real é dramática. No entanto, como dito acima, essa leitura está longe de ser desprovida de sentido. Ela integra o diagnóstico de que os mercados são nevrálgicos no comportamento da economia e resume o papel das finanças públicas à interface com o mercado: a dívida mobiliária.

A abordagem de expectativas racionais recuperou as teses do orçamento equilibrado de uma maneira ainda mais perversa, posto que a igualdade entre receitas e despesas passou a não bastar. O superávit primário, efetivamente, colocou a política fiscal na dependência das necessidades da política monetária, numa outra faceta da soberania dos mercados. A premência de certificar ao mercado a segurança da administração da dívida mobiliária passou a determinar o caminho da política fiscal.

Essa é uma questão teórica fundamental. A proeminência do aspecto financeiro sepultou todas as demais discussões sobre a condução da política fiscal. Os impactos do sistema tributário sobre a dinâmica





dos agentes tributados foram reduzidos a mero acessório dentro do debate. A composição do gasto, seus principais beneficiários e os seus impactos sobre diferentes segmentos da economia não tiveram espaço na discussão, que se esgotou na diferenciação entre gastos com juros e outros, na melhor hipótese.

Diversos são os exemplos da fragilidade teórica da leitura de nossa política fiscal, mas nos fixaremos em seu aspecto mais obscuro: a dinâmica do endividamento do Estado.

Faz parte do senso comum e do discurso corrente dos economistas a afirmação de que a dívida governamental é a somatória dos déficits passados. Infelizmente, o mundo capitalista não respeita as teses fáceis. A dívida governamental é composta de dívidas em moeda estrangeira, dívidas bancárias e títulos da dívida mobiliária (interna e externa). A participação da dívida mobiliária interna é crescente, no conjunto da dívida do setor público, especialmente porque as demais formas de endividamento foram submetidas a toda sorte de restrições e limites quantitativos.

A grande questão é que a dívida mobiliária não tem como função principal financiar os déficits públicos, conquanto até exerça esse papel. O papel efetivo da dívida mobiliária é dar condições ao Banco Central de realizar os ajustes de liquidez necessários em uma economia na qual há agentes detentores de expressivos montantes de recursos. Em verdade, a administração da dívida mobiliária também é muito mais que a gestão de liquidez do sistema financeiro. Ela é o instrumento usado pela política econômica para gerir os grandes blocos de capital de aplicadores que têm posições em moeda local, mas que estão cotidianamente referenciados à posição externa de seus recursos, dado que poderiam, teoricamente, mudar de posição rapidamente, do real para qualquer outra moeda.

É sempre importante ter presente que, nesse contexto, o tamanho da dívida líquida pouco tem a ver com a dimensão da dívida mobiliária em poder do público, e que a evolução das duas dívidas não aponta, necessariamente, para a mesma direção. Se muitos dizem que a dívida do setor público brasileiro é elevada, a maioria ignora o quão volumosas são as parcelas envolvidas na sua apuração não só no cômputo da dívida bruta (passivo), como também das deduções (ativos) realizadas para se chegar ao saldo líquido.





São marcantes alguns traços da composição do tradicional indicador da dívida do setor público divulgado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), para os quais, entretanto, poucos atentam: ao final de dezembro de 2006, por exemplo, o estoque da dívida mobiliária interna em mercado equivalia a 45% do PIB e tinha exatamente o mesmo tamanho da dívida líquida de todo o setor público; ou ainda, superava em 14 pontos do produto o total da dívida líquida do governo federal (31% do PIB na mesma data). Esse diferencial é explicado pela enorme dimensão que assumiu o estoque de ativos do Tesouro Nacional, na forma de créditos concedidos ou refinanciados junto aos governos estaduais e municipais e às empresas estatais (perto de 16% do PIB); pelo também volumoso saldo de disponibilidades financeiras (10,4% do PIB); e pelo importante estoque de créditos acumulados por meio de fundos como o FAT e fundos regionais (7,6% do PIB, todos índices do final de dezembro de 2006).

Também deveria despertar atenção o descasamento dos prazos de vencimentos entre passivos e ativos. Para comparar dívidas e créditos antes citados, o relatório do Bacen menciona que o prazo médio dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, em dezembro de 2006, era de 31 meses. Do outro lado da apuração oficial da DLSP, constam os refinanciamentos concedidos pelo mesmo Tesouro a outros governos e empresas estatais contratados com um prazo inicial de 360 meses, com opção de prorrogação por mais 120 meses.

Ora, a literatura internacional que levou à concepção teórica sobre a sustentabilidade da dívida, ao que tudo indica, sempre associou a dívida pública ao estoque de títulos emitidos pelo poder público e colocados em mercado seja por essa ser a forma típica de financiamento do déficit orçamentário nos países mais desenvolvidos, seja por ser a forma mais próxima da moeda. A adaptação do conceito de DLSP ora adotado obscurece ainda mais a questão do padrão de financiamento do poder público no Brasil e em economias emergentes, encobrendo a forte deformação que costuma marcar suas estruturas. Essa expansão do conceito de dívidas públicas para o conjunto da dívida do setor público faz com ela se distancie da formatação que a teoria havia colocado: a alternativa à manutenção de moeda. As dívidas bancárias ou contratuais não têm grande relação com os supostos teóricos que





baseiam a utilização da relação dívida/PIB, especialmente porque envolvem pactuações que não podem ser revertidas por opção unilateral de uma das partes.

Nunca é demais registrar a diferença da razão dívida/PIB entre os conceitos bruto e líquido (o primeiro também é formalmente divulgado pelo Bacen, mas, novamente, é raro alguém atentar para tais informações). Quando avaliadas apenas as administrações diretas (excluídas empresas estatais), conforme orientado pela LRF, o governo geral consolidado acusava uma dívida bruta de 61,2% do PIB ao final de maio de 2009. Como as deduções das disponibilidades financeiras e dos créditos dos governos, na mesma data, a razão do governo geral diminuía para 42,5% do PIB. A dívida mobiliária, que é um componente da DLSP, sozinha, significava mais que a própria dívida líquida, chegando a 42,8% do PIB.

Vale ainda comentar algumas inter-relações entre as políticas monetária e fiscal, em termos conceituais. Nos momentos de crise, é natural que todas as atenções se voltem para o mercado financeiro, colocando as políticas de controle monetário e taxas de juros no centro do processo decisório. Se já era assim quando a mobilidade de capitais era menor, nos tempos da “globalização”, com as políticas de livre flutuação cambial, as taxas de juros tendem a tornar-se o principal instrumento sob o arbítrio direto das autoridades econômicas. Essa é uma realidade das crises no formato moderno dos mercados a supremacia da política monetária sobre os demais elementos da política econômica.

A grande questão é que essa realidade é altamente perversa para a política fiscal. A necessidade de geração de superávits primários acabou submetendo todos os movimentos da política fiscal às necessidades da política monetária e da gestão da dívida pública. As políticas tributárias foram severamente limitadas (ao objetivo de aumentar a carga tributária a qualquer custo), como também foi reduzida a capacidade do Estado de intervir diretamente na demanda agregada². Nesse contexto, o manejo da taxa de juros tende a monopolizar as atenções da política econômica e a condicionar cada vez mais os demais instrumentos da política macro. O receituário para enfrentar as crises finan-

² Logicamente, na crise de 2008, observou-se a antítese dessa política.





ceiras mais imediatas, na prática, acabou ganhando status de política de longo prazo. Entretanto, fora do curto prazo, não é sustentável que países emergentes, em especial os de grande mercado interno, mantenham posições fiscais completamente determinadas pelo desenho das políticas financeiras e de combate à inflação.

Nesse sentido, novos instrumentos de medida e novas formas de mensuração, que tenham significado teórico mais preciso, são essenciais para o futuro de nossa discussão sobre a política econômica. O percurso conceitual e aplicado realizado até aqui nos permite traçar, em grandes linhas, o que poderia ser um novo arcabouço de política fiscal e seus indicadores e metas. Logicamente, cada escola de pensamento econômico poderia construir a sua proposta, utilizando-se de seu arcabouço teórico. Contudo, num mundo onde a percepção dos agentes exerce amplo domínio sobre as decisões dos agentes relevantes, não adianta apenas mostrar a verdade. A questão é fazer com que todos creiam na verdade.

O desafio pode parecer gigantesco, à primeira vista, mas em realidade não é. Afinal, por anos os mercados acreditaram que os balanços das instituições financeiras retratavam a verdade, que fundamentos ditos sólidos nos liberariam de quaisquer crises e que as políticas poderiam ser verdades universais. Num mundo desses, é possível pensar que um sistema que combine teorias, conceitos e um pouco de bom-senso possa obter o consenso entre os agentes econômicos, o mercado, os analistas econômicos e os políticos.

Na busca de substituir a perversa síntese da política fiscal em apenas um indicador (o superávit primário) seria fundamental construir novos indicadores fiscais, partindo de um novo esquema de relações, conforme discutido abaixo

Com relação a um indicador capaz de medir o que se busca com o atual superávit primário é necessário, em primeiro lugar, fixar a abrangência relevante. A melhor opção é usar o universo composto pelas administrações direta, autárquica e fundacional dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e as empresas dependentes. A razão disto é que a forma empresa não garante independência financeira ante o Estado. Ao contrário, diversas empresas de propriedade governamental são apenas formas jurídicas distintas, mas em tudo dependem





dos tesouros federal, estadual e municipal. A figura da empresa dependente, justamente por ter sua operação vinculada ao tesouro público, deve ser mantida no âmbito do conjunto relevante para a mensuração do déficit.

Ao contrário, as empresas públicas e sociedades de economia mista (de capital aberto ou fechado) não dependentes estariam fora do conceito, mas submetidas a um forte monitoramento para avaliar, em suas contas, eventuais desvios de rumo que, no futuro, exigissem a intervenção do acionista majoritário. Dessa forma, prevenir-se-ia a formação de esqueletos. Vale frisar que esse grupo que ficaria fora dos controles do déficit poderia obter créditos não computáveis no conceito de endividamento público. No entanto, qualquer forma de aval do Tesouro seria computável.

Quanto ao conceito relevante para a política fiscal, entre o déficit nominal, o operacional e o primário, o segundo seria o indicador relevante. O déficit operacional é aquele que equilibra as necessidades de gasto do setor público com a evolução neutra das carteiras dos poupadores entre aplicações em passivos públicos e privados. Com esse indicador, a política fiscal pode decidir entre desaquecer a economia, pela via do superávit operacional, ou incrementar a demanda, com a execução de um déficit.

Além disso, seria fundamental matizar o indicador de déficit operacional com quatro indicadores complementares, a saber:

- a) Indicador estrutural, que retiraria o componente cíclico das receitas, dando uma visão de longo prazo da capacidade de equacionar as despesas correntes não financeiras. Nesse caso, seriam avaliados os componentes de receita, despesas correntes, excluídos juros, investimentos e transferências extraordinárias;
- b) Indicador de déficit operacional corrente, com o objetivo de aferir o déficit operacional sem os gastos com investimento;
- c) Indicador de evolução do endividamento público, a outra face da evolução das contas acima da linha. Mas é preciso delimitar melhor a fronteira entre as políticas de controle de liquidez do Bacen e o endividamento que decorre de o governo precisar de recursos. Note-se que os agentes, como empresas independentes, retirados da contabilização do déficit, também estariam fora desse indicador;





- d) Indicador de passivos contingentes, de forma a enfatizar a constituição de dívidas ou obrigações pelas diferentes esferas públicas que, embora não representem desembolso de curto prazo, significam ameaças à solvência de longo prazo.

Em todos os casos, as evoluções da paridade cambial de ativos e passivos públicos em moeda estrangeira não seriam apropriadas nas contas. Os pagamentos efetivos de despesas relativas a dívidas em outras moedas seriam tomados pelo câmbio realizado, mas as variações do estoque da dívida não seriam contabilizadas pela variação das paridades. Desse modo, a política fiscal não correria o risco de ser movida pelas alterações do cenário cambial, ganhando em realismo e estabilidade, já que seria eliminada a possibilidade de as variações cambiais produzirem resultados fiscais ilusórios.

Evidentemente, o caminho para construir esses indicadores ainda deve ser trilhado, mas só é possível iniciar essa construção se houver consenso em torno de uma racionalidade das contas públicas que consiga separar do âmbito fiscal os aspectos cambiais e monetários. Ao mesmo tempo, a contabilização do déficit nesse novo contexto não pode deixar de ter o máximo de transparência. Divergências de 1 a 2% do PIB entre as medidas abaixo e acima da linha concorrem apenas para o descrédito em relação à política fiscal. Mas se o país avançou tanto em diversos campos no próprio âmbito das contas públicas, não há de ser impossível construir conceitos e medidas confiáveis incorporando novas visões.

Referências Bibliográficas

AFONSO, Antonio; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. **Public sector efficiency: an international comparison**. [S.l.]: European Central Bank, 2003. (Working Paper, n. 242).

_____. **Public sector efficiency : evidence for new E.U. member states and emerging markets**. [S.l.]: European Central Bank, 2006. (Working Paper, n. 581).

AFONSO, José Roberto R.; BIASOTO, Geraldo. **Oferta de infraestrutura desenvolvimento econômico: os desafios do inves-**





- timento público no Brasil. [S. l.]: Universidade Federal de Viçosa, 2006.
- AFONSO, José Roberto R.; BIASOTO, Geraldo; AMORIM, Erika. **Managing fiscal space in Brazil**. [S.l.]: Banco Mundial, 2005.
- AFONSO, José Roberto R.; MEIRELLES, Beatriz. **Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2006. (Caderno, n. 75).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE. **Agenda da infra-estrutura 2007-2010**. São Paulo, 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano piloto de investimentos: relatório anual exercício de 2006**. Brasília, DF, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Balance preliminary de las economías de América Latina y El Caribe**. Santiago de Chile, 2006.
- CONSELHO DE INFRA-ESTRUTURA. **A infra-estrutura no Brasil em 2005**. Brasília, DF, 2005.
- EASTERLY, W.; SERVÉN, Luis. **The limits of stabilization: infrastructure, public deficits and growth in Latin America**. [S.l.]: Stanford University Press. Mimeografado.
- EXCESSO de controle e até ideologia atrasam projetos de PPPs federais. **O Estado de S. Paulo, São Paulo**, 18 dez. 2006. Caderno Economia, p. B1.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A construção do desenvolvimento sustentado – a importância da construção na vida econômica e social do país**. São Paulo: União Nacional da Construção, 2006.





- GIAMBIAGI, Fábio. **Os recursos do projeto piloto de investimentos (PPI) e as contas públicas em 2007**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Boletim de Conjuntura: Nota Técnica IPEA, n.75).
- GOBETTI, Sérgio W. **Estima dos investimentos públicos – um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais**. Monografia apresentada ao XI Prêmio Tesouro Nacional, Outubro de 2006.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: International Monetary Fund. (Falta data)
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Finanças públicas do Brasil, 2001-2002**. Rio de Janeiro, 2004.
- _____. **Sistema de contas nacionais: Brasil 2003**. Rio de Janeiro, 2004.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public investment and fiscal policy**. [S.l.]: Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department, 2004.
- _____. **Public-private partnerships**. [S.l.]: Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department, 2004. Mimeografado.
- MARTNER, Ricardo; TROMBEN, Varinia. **Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública**. Santiago de Chile: ILPES: CEPAL, 2005.
- SEM infra-estrutura o Brasil pára. **Exame**, São Paulo: Abril, 21 set. 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercício de 2005**. Brasília, DF, 2006.
- WIESNER, Eduardo. **Latin America's growth performance and equity situation**. 2005. Mimeografado.





Fisco & Câmbio: muito por contar e estudar

José Roberto R. Afonso

Economista do BNDES, a serviço do Senado Federal.

Mestre pela UFRJ. Doutorando da Unicamp.

E-mail: zeroberto@joserobertoafonso.ecn.br

A valorização do real diante do dólar chega a tal ponto que alguns já se perguntam se voltamos aos primeiros tempos seguintes à criação do próprio real¹. Mas, o câmbio que lá atrás era fixo, é a grande diferença que imediatamente se recorda em relação ao presente de câmbio flutuante. Mas há outra mudança radical que raramente é reparada: o impacto sobre as contas fiscais decorrentes da política cambial, que também foi alterado radicalmente, diante do mesmo processo de valorização da moeda local.

Quanto mais o dólar subia, mais o governo perdia, porque mais aumentava sua dívida externa. Essa relação entre câmbio e dívida pública deve estar na cabeça da imensa maioria dos brasileiros que já ouviram muito falar nas preocupações com a dívida externa do país. Afinal, durante muitas décadas, a relação entre o governo brasileiro e o resto do mundo sempre foi devedora líquida – ou seja, o crédito tomado lá fora pelos governos sempre superava as reservas internacionais depositadas no Banco Central (Bacen).

Esse cenário mudou de ponta-cabeça, como se diz na linguagem popular. Nos últimos anos, houve um crescente acúmulo de reservas internacionais que provocou uma redução e uma inversão da dívida pública líquida externa que se tornou negativa, ou melhor, virou crédito líquido contra o resto do mundo (saldo de R\$ 274 bilhões ou 9,3% do PIB, ao final de agosto). Em outras palavras, o governo brasileiro

¹ Texto elaborado com base em informações disponíveis ao final de setembro de 2009 para Fundap, visando a seminário realizado em 27/10/2009, em São Paulo. Constitui uma versão atualizada e ampliada de reflexões publicadas pelo autor em outros trabalhos. Como de praxe, as opiniões são exclusivamente pessoais e não das instituições a que o autor está vinculado.





detêm um volume de reservas aplicadas no exterior (o Banco Central era credor em R\$ 405 bilhões ou 13,8% do PIB) muito superior a tudo que os nossos governos devem lá fora (deviam R\$ 121,8 bi ou 4,2%, sempre posições do final de agosto).

A inversão de posição no câmbio significa também que mudou o sentido do impacto do câmbio sobre as contas fiscais: quanto mais o dólar derrete, mais o governo perde (pela conversão em reais das reservas mantidas aplicadas no exterior), e mais aumenta a sua dívida pública.

A atual interface entre a questão cambial e a fiscal é o tema desta breve nota técnica, cujo objetivo é bem modesto: chamar a atenção para o impacto sobre a dívida e as contas públicas decorrente da forte oscilação recente do valor do dólar.

O debate fiscal tem estado muito voltado para os fluxos – ou melhor, para avaliar a deterioração do superávit primário. Não há dúvida de que esse é um processo preocupante porque pode estar combinando queda estrutural da receita com aumento permanente de gasto. Pouca atenção tem sido dada para os estoques – mais precisamente, o tamanho da dívida pública. Até porque, como seu indicador oficial apresentou (felizmente) redução nos últimos anos, se formou um senso comum de que essa dívida é baixa e continua baixa. Não é bem assim e, antecipa-se, a deterioração não é explicada apenas pelo resultado nominal do setor público.

Antes de tudo, é bom deixar bem claro que isso não significa duvidar da capacidade do setor público de honrar sua dívida. Também não se defende que o país deve parar de acumular reservas internacionais. O que se quer é chamar a atenção e defender mais estudos e debates sobre a evolução recente da política fiscal e impactos decorrentes da política cambial.

O Brasil ostenta um bom grau de transparência fiscal e financeira, porque estatísticas têm sido divulgadas de forma atualizada e detalhada pelas autoridades econômicas, sejam as fiscais, sejam as monetárias. Aliás, em particular, o Banco Central demonstra excelência de transparência no caso das contas externas, pois faz a marcação diária e passou a divulgar nos relatórios mensais², dentre inúmeras outras estatís-

2 Mensalmente o Banco Central do Brasil (Bacen) divulga, inclusive em seu portal na internet (www.bcb.gov.br), uma nota técnica sobre a Política Fiscal no Brasil, incluindo informações sobre os resultados fis-





ticas, o resultado fiscal das reservas internacionais e das suas operações com derivativos cambiais. O que era objeto de estimativas difíceis e complexas no passado, agora passou a ser um número oficial e periódico. Infelizmente, esse insumo estatístico de primeira qualidade tem sido ignorado ou desconhecido em análises técnicas.

Dentre as raras análises recentes, sobre o custo fiscal de carregamento das reservas, menciona-se a de Saraiva e Canuto, publicada no exterior, em que constroem uma estimativa própria sobre os custos apenas sobre a parcela de reservas consideradas excessivas (US\$ 800 milhões mensais em 2009). Vale reproduzir a argumentação de Saraiva e Canuto (2009):

Considering that the pre-payment to the IMF signaled an assessment that IR had reached a comfortable level[5], a rough estimate of the costs incurred by the interest rate differential on the “excess” reserve accumulation since then yields a non-negligible sum of 2% of the GDP through July/09 (of this cost, more than 1% of GDP was incurred in the last 15 months).[6] At the margin, the sterilization costs stemming from the interest rate differential hovers around US\$800 million per month, in 2009. One could assume that this is the premium paid for the self insurance policy - however the idea that this cost is being inflicted to the country for the lack of an effective multi-lateral emergency lender providing this service as a global public good has been weakened by the strengthening of the IMF weaponry after the crisis, in particular the creation of the Flexible Credit Line (FCL).

Quando notada a recente expansão da dívida pública, ela acaba sendo vinculada pelos analistas de mercado à deterioração dos resultados primários, o que, por sua vez, reflete na forte expansão dos gastos públicos, especialmente pelo governo federal e em despesas correntes. Este raciocínio é verdadeiro, porém, outros fatores também influenciam a dívida e estão contando até mais para sua deterioração.

O Quadro 1 do boletim mensal sobre política fiscal divulgado pelo Banco Central com as contas até agosto de 2009³ evidencia que o impacto do câmbio sobre a dívida supera os resultados dos fluxos fiscais.

cais, a dívida mobiliária e a dívida líquida do setor público. Neste trabalho serão utilizadas como referência, no corpo do texto e para a construção das tabelas, as estatísticas extraídas dessa fonte primária de informações, de diferentes edições, mas especialmente da relativa ao mês de agosto de 2009.

3 Cabe destacar que este texto foi elaborado em setembro de 2009. Portanto, os resultados aqui apresentados referem-se às estatísticas liberadas pelo Bacen neste período, referentes ao mês de agosto daquele ano.



QUADRO 1
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA – FATORES CONDICIONANTES
FLUXOS ACUMULADOS NO ANO (EM R\$ MILHÕES)

| Discriminação | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Cálculo nosso % Variação |
|--|---------------|--------------|-----------------|--------------|----------------|------------|--------------------------------|
| | Dezembro | | Dezembro | | Agosto | | |
| | Saldos | % PIB | Saldos | % PIB | Saldos | % PIB | |
| Dívida líquida total – saldo | 1 200 799 | 43,9 | 1 153 631 | 38,8 | 1 289 180 | 44,0 | |
| Dívida líquida – var. ac. ano | 88 098 | - 2,0 | - 47 168 | - 5,0 | 135 548 | 5,1 | 100% |
| Fatores condicionantes: 1/ | 88 098 | 3,2 | - 47 168 | -1,6 | 135 548 | 4,6 | 90% |
| NFSP | 71 492 | 2,6 | 57 240 | 1,9 | 64 833 | 2,2 | 43% |
| Primário | - 89 730 | - 3,3 | - 106 420 | - 3,6 | - 43 477 | - 1,5 | - 29% |
| Juros nominais | 161 222 | 5,9 | 163 660 | 5,5 | 108 310 | 3,7 | 72% |
| Ajuste cambial 2/ | 21 016 | 0,8 | - 77 373 | - 2,6 | 59 234 | 2,0 | 39% |
| Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio | - 2 432 | - 0,1 | 3 180 | 0,1 | - 2 577 | - 0,1 | - 2% |
| Dívida externa – metodológico | 23 449 | 0,9 | - 80 553 | - 2,7 | 61 811 | 2,1 | 41% |
| Dívida externa – outros ajustes 3/ | - 2 516 | - 0,1 | - 26 404 | - 0,9 | 13 100 | 0,4 | 9% |
| Reconhecimento de dívidas | - 630 | 0,0 | 135 | 0,0 | 283 | 0,0 | 0% |
| Privatizações | - 1 265 | 0,0 | - 767 | 0,0 | - 1 902 | - 0,1 | - 1% |
| Efeito crescimento PIB – dívida 4/ | | - 5,2 | | - 3,5 | | 0,5 | 10% |
| PIB acumulado doze meses – valorizado* | 2 736 836 | | 2 970 966 | | 2 932 460 | | |

Notas: 1) Os fatores condicionantes da dívida líquida como percentual do PIB consideram o total dos fatores, dividido pelo PIB acumulado nos últimos 12 meses valorizado, segundo a fórmula: $(\sum \text{Fatores condicionantes} / \text{PIB 12 meses valorizado}) * 100$. Não reflete a variação da dívida em percentagem do PIB. Exclui as empresas do Grupo Petrobras.

2) Considera a soma dos efeitos mensais até o mês de referência.

3) Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram as reservas internacionais e a dívida externa, e demais ajustes da área externa.

4) Considera a variação da relação dívida/PIB devida ao crescimento verificado no PIB, calculada pela fórmula: $Dt - 1 / (\text{PIBMesAtual} / \text{PIBMesBase}) - Dt - 1$.

* Dados preliminares.



Usando este indicador tradicional e oficial de acompanhamento da dívida, observa-se que, entre dezembro de 2008 e agosto de 2009, a dívida líquida do setor público (o conceito mais usado no país, embora pouco adotado no exterior – que sempre adota a medida da “dívida bruta”) cresceu de 38,8 para 44 por cento do PIB. O incremento de 5,1 pontos do produto, por si só, já é um montante elevado para ser formado em apenas oito meses. Mas curioso é o que determinou sua composição: apenas 10% explicado pelo PIB (ou seja, um efeito pequeno diante da forte desaceleração da economia); 43% pelo déficit nominal (de 2,2% do PIB no período); e 48% pelo ajuste cambial e da dívida externa (2,4% do PIB). Isto significa que, não obstante a expressiva queda do superávit primário, parcialmente coberto pela menor carga de juros nominais, a dívida pública foi muito mais impactada pela oscilação cambial⁴.

O Brasil detinha US\$ 220,2 bilhões de reservas internacionais, no conceito liquidez, ao final de setembro. É inegável que esse nível de reserva foi muito importante para assegurar a estabilidade da moeda e para atravessar a grave crise financeira global sem maiores sobressaltos nas contas externas. Mas, também é preciso ter claro que há um custo fiscal, e bastante alto, para gozar dessa folga externa. Tal custo cresce proporcionalmente ao tamanho das reservas e ao diferencial entre a receita obtida com sua aplicação no exterior e o custo de sua contrapartida interna – a dívida mobiliária federal. Se a Selic caiu nos últimos anos, por outro lado, o retorno dos títulos públicos norte-americanos (que concentra as reservas), assim como de outros governos, se tornou quase nulo depois da crise.

O Banco Central tem divulgado oficialmente o custo de carregamento das reservas. No boletim fiscal, ele fica mais claro no quadro relativo à dívida bruta do governo geral, cujas principais contas são reproduzidas a seguir. Até o final de agosto de 2009, o resultado fiscal

4 Amir Khair também destaca este ponto em breve análise (8/10), assim concluída: “É da exclusiva responsabilidade do Banco Central a política cambial, de gestão das reservas internacionais e da fixação da taxa básica de juros Selic, que constituíram os principais fatores condicionantes do crescimento expressivo da DLSP neste ano até agosto. As perspectivas parecem apontar para uma deterioração ainda maior da DLSP, pois as reservas continuam em ascensão e o câmbio neste início de outubro já está em R\$ 1,75. É fundamental ampliar o debate sobre a questão fiscal no Brasil, incorporando todos os fatores que a influenciam (<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=3&Num=563>)”.





acumulado nesse ano decorrente da manutenção das reservas internacionais e das operações com derivativos cambiais foi de R\$ 110,6 bilhões ou 3,8% do PIB (Quadro 2).

Chama-se a atenção para a conta da equalização cambial (ver linha J ao final do Quadro 2, publicada na nota mensal sobre política fiscal pelo Banco Central). Segundo seus técnicos, responsáveis pela elaboração da citada nota, “por meio da equalização, o resultado do carregamento das reservas internacionais e o resultado das operações com derivativos cambiais (*swap*) são repassados ao Tesouro Nacional, conforme estabelece a Medida Provisória n. 435. Em ambos os casos, os resultados são calculados diariamente e acumulados até sua liquidação financeira, que segue as mesmas regras para transferência/cobertura do lucro/prejuízo do Banco Central, apurado em balanço. No primeiro trimestre de 2009, houve a liquidação financeira do saldo da equalização cambial acumulada no segundo semestre de 2008, refletida no valor registrado em dezembro. Com isso, o valor acumulado até maio de 2009 reflete a equalização do próprio ano, e não a equalização acumulada desde período anterior.

Ao final de dezembro de 2008, a posição cambial era positiva em R\$ 171,4 bilhões, isto porque a desvalorização cambial provocada pela crise gerou um enorme lucro para os cofres públicos, de modo que o ganho acumulado ao final do ano reduzia em 5,8 pontos do PIB a dívida pública. Assim, o conceito de dívida líquida (A), fechou em 38,8% do PIB. Em agosto de 2009, a posição cambial tinha se invertido e se tornou negativa em R\$ 110,6 bilhões, de modo que a valorização cambial gerou um prejuízo acumulado que aumentou em 3,8 pontos do PIB a dívida pública, que saltou para 44% do PIB em sua posição líquida (A). Desta forma, em oito meses, a dívida líquida aumentou em 5,1 pontos do PIB.

As mesmas constatações aparecem no conceito de dívida bruta. O estoque da dívida alcançou um nível muito alto, por si só: 66,6% do PIB, ao final de agosto. Isto significa um incremento de 8 pontos do PIB em oito meses, ou seja, em média, a cada mês de 2009, a dívida pública aumentou em 1 (um) ponto do produto interno. É um ritmo de deterioração muito mais intenso que no conceito líquido.



QUADRO 2

DÍVIDA LÍQUIDA E BRUTA DO GOVERNO GERAL¹ (EM R\$ MILHÕES)

| Discriminação | 2008 | | 2009 | | | |
|---|-----------|--------|-----------|--------|-------|----------------|
| | Dezembro | | Agosto | | % PIB | % Dívida Bruta |
| | Saldos | % PIB | Saldos | % PIB | | |
| Dívida líquida do setor público (A=B+K+L) | 1 153 631 | 38,8 | 1 289 180 | 44,0 | 5,1 | 64% |
| Dívida bruta do governo geral 2/(C=D+E) | 1 740 888 | 58,6 | 1 951 925 | 66,6 | 8,0 | 100% |
| Dívida interna (D) | 1 595 878 | 53,7 | 1 830 127 | 62,4 | 8,7 | 109% |
| Dívida mobiliária do Tesouro Nacional 3/ | 1 236 732 | 41,6 | 1 371 368 | 46,8 | 5,1 | 64% |
| Dívida mobiliária em mercado | 1 244 991 | 41,9 | 1 384 160 | 47,2 | 5,3 | 66% |
| Operações compromissadas do Bacen 5/ | 325 155 | 10,9 | 423 380 | 14,4 | 3,5 | 44% |
| Dívida externa (E) | 145 010 | 4,9 | 121 798 | 4,2 | -0,7 | -9% |
| Créditos do governo geral (F=G+H) | - 563 425 | - 19,0 | - 817 769 | - 27,9 | - 8,9 | - 112% |
| Créditos internos (G) | - 563 425 | - 19,0 | - 817 769 | - 27,9 | - 8,9 | - 112% |
| Disponibilidades do governo geral | - 292 507 | - 9,8 | - 434 278 | - 14,8 | - 5,0 | - 62% |
| Disponibilidades do governo federal no Bacen | - 255 217 | - 8,6 | - 385 643 | - 13,2 | - 4,6 | - 57% |
| Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais | - 43 087 | - 1,5 | - 145 398 | - 5,0 | - 3,5 | - 44% |
| Créditos junto ao BNDES | - 35 454 | - 1,2 | - 137 479 | - 4,7 | - 3,5 | - 44% |
| Aplicações em fundos e programas | - 61 700 | - 2,1 | - 74 156 | - 2,5 | - 0,5 | - 6% |
| Recursos do FAT na rede bancária | - 136 181 | - 4,6 | - 135 945 | - 4,6 | - 0,1 | - 1% |
| Títulos livres na carteira do Bacen 8/ (I) | 169 156 | 5,7 | 70 713 | 2,4 | - 3,3 | - 41% |
| Equalização Cambial 9/ (J) | - 171 416 | - 5,8 | 110 625 | 3,8 | 9,5 | 120% |
| Dívida líquida do Banco Central (K) | - 31 922 | - 1,1 | - 34 609 | - 1,2 | - 0,1 | - 1% |
| Dívida líquida das empresas estatais 10/ (L) | 10 351 | 0,3 | 8 296 | 0,3 | - 0,1 | - 1% |
| PIB 11/ | 2 970 966 | | 2 932 460 | | 0,0 | 0% |

Notas: 1) O Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. Exclui Banco Central e empresas estatais.

2) Exclui dívida mobiliária na carteira do Bacen e inclui operações compromissadas do Bacen. Vide Nota Técnica publicada na Nota para Imprensa do dia 27.2.2008.

3) Inclui a dívida mobiliária em mercado e os créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e inter-governamentais em títulos públicos federais.

4) Inclui aplicações da Previdência Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de outros fundos.

5) Inclui as operações compromissadas efetuadas no extramercado.

6) Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontadas as aplicações intergovernamentais em títulos públicos estaduais e os títulos sem tesouraria.

7) Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontados os títulos em tesouraria.

8) Diferença entre a dívida mobiliária na carteira do Bacen e o estoque das operações compromissadas do Bacen.

9) Equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP 435).

10) Exclui a Petrobras.

11) PIB dos últimos 12 meses, a preços do mês assinalado. Deflator IGP-DI centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

* Dados preliminares.



O indicador da dívida bruta é o mais utilizado internacionalmente, inclusive pelos avaliadores de riscos. Se o Bacen tem sido feliz no quesito de transparência, ao divulgar estatísticas fiscais bem detalhadas, infelizmente têm sido ignoradas por muitos dos analistas. É interessante, por exemplo, verificar que parcelas da dívida explicam o incremento de 8 pontos do produto no ano. Todo impacto decorre da dívida mobiliária interna, seja no conceito tradicional (a colocada no mercado aumentou em 5,3 pontos do PIB), seja na forma de operações compromissadas do Bacen (incremento de 3,5 pontos).

O resultado desse impressionante crescimento da dívida mobiliária no início de 2009 é que o estoque total de papéis em mercado salta para 61,6% do PIB, ao final de agosto. Além da dívida mobiliária de 47,2% do produto, é preciso contar as operações compromissadas que constituem a mesma natureza (tomar liquidez do mercado dando títulos da carteira como garantia). Tais operações refletem tanto a liquidez que os bancos ainda preferem “empoçar” nos cofres públicos, quanto à contra face interna do prejuízo cambial a que se chegam quando as reservas são expressas em reais e caem junto com o derretimento do valor do dólar. Este item da dívida foi o que mais cresceu diante da crise: as compromissadas chegaram a 14,4% do PIB ao final de agosto, quando equivaliam a apenas 8,7% em junho de 2008. Foram saltos sucessivos: a partir de julho, ultrapassou a casa de 10% do PIB; depois de janeiro, os 13%; e, desde maio, os 14%. Em que pese todas as medidas creditícias adotadas pelas autoridades econômicas, o anúncio da retomada do crédito na economia brasileira e mesmo a provável saída da crise, a liquidez continua “empoçada” no Bacen (PRADO, 8/10/2009).

A diferença entre dívida bruta e líquida resulta, no fundo, de uma omissão pelo Tesouro Nacional: quando o câmbio teve efeito inverso, a maxidesvalorização cambial da crise gerou um lucro no Bacen ao final de 2008 de R\$ 185 bilhões, que foi transferido diretamente para a conta única do Tesouro, depositada no mesmo banco. Por princípio, a legislação prevê a mão inversa da que ora se corre: tal lucro deveria ser usado para pagar a dívida, preferencialmente a que o próprio Tesouro mantém no mesmo Bacen. Essa vinculação da lei foi ignorada até hoje





e isso permitiu ao Tesouro fechar agosto com um caixa de 13,2 do PIB, um dos maiores de sua história (SAFATLE, 31/7/2009)⁵.

Portanto, o resultado da chamada “equalização cambial”, que contempla: primeiro, o resultado líquido da gestão das reservas (a diferença entre a receita que o país ganha aplicando as reservas no exterior e a despesa que o país tem com a dívida pública local que é a contraparte interna dos dólares); segundo, o resultado das operações com derivativos cambiais (aplicações do banco central no mercado de futuro de moedas que foram muito usadas para enfrentar a crise).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)(art.7º) determina que o resultado do Bacen apurado semestralmente seja transferido (superávit) ou coberto (déficit) pelo Tesouro Nacional até o 10º dia útil subsequente a sua aprovação. Também prevê transparência a essas relações - como a demonstração trimestral do “impacto e custo fiscal” das operações realizadas pelo Bacen. Já a Lei n. 11.803 de 5/11/2008 regulamentou especificamente os resultados financeiros das operações com reservas e com derivativos cambiais, inclusive prevendo a apuração à parte das contas do Bacen e, mais uma vez, a transferência ou a cobertura pelo Tesouro.

Segundo divulgado na nota mensal de política fiscal, o valor negativo da equalização cambial apurado até junho de 2009 (R\$ 93,7 bilhões) deverá ser coberto pelo Tesouro Nacional, provavelmente através da emissão de títulos e sua transferência para a carteira daquela instituição.

O CMN divulgou em 8/10/2009 a aprovação do balanço do Bacen⁶ com um prejuízo de R\$ 941,6 milhões nas operações em moedas locais (contra um lucro de R\$ 3,17 bilhões em igual período de 2008) e a transferência pelo Tesouro de títulos para a carteira do Bacen. Nada foi publicado sobre os resultados cambiais.

Não deixa de ser uma situação curiosa, no mínimo. O Tesouro mantém em caixa mais de uma centena de bilhões de reais relativos

5 O caixa do Tesouro acima de R\$ 400 bilhões foi destacado por Claudia Safatle, no *Valor Econômico*, de 31/7/2009; ver: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/ArquivoPessoal.aspx?Tip=1&Num=487>.

6 Se o Bacen divulga a equalização cambial na nota mensal, o mesmo destaque não aparece nos demonstrativos contábeis. Assim, na página “Prestação de Contas à Sociedade”, podem-se abrir os balancetes e demonstrações financeiras, mas neles são constam as operações próprias do Bacen e não há a menor referência à equalização cambial, como pode ser visto nos documentos de agosto, em <http://www.bcb.gov.br/htms/infina/be200908/Agosto2009.pdf>.





ao superávit da equalização cambial do segundo semestre de 2008 enquanto emitirá quase uma centena de bilhões de reais para cobrir o prejuízo da mesma conta relativo ao primeiro semestre de 2009.

Parece que foi esquecido o excesso de arrecadação com a fonte de recursos relativa ao resultado do BC, previsto originalmente no orçamento da União para o ano na casa de duas dezenas de bilhões de reais. Ora, quando tal excesso for alocado e efetivamente utilizado para atender ao serviço da dívida no mesmo exercício, o caixa do Tesouro será reduzido em montante ou proporção claramente visível. Se isso não ocorrer até o final do exercício, os recursos serão transformados em superávit financeiro.

É importante esclarecer que superávit financeiro não é um fluxo, ao contrário do que muitos pensam e pareceria a própria definição. Essa é uma medida de estoque, ou melhor, de diferença entre estoques, conforme determina a legislação orçamentária e contábil pertinente. Constitui a diferença entre os haveres disponíveis no curto prazo (como as disponibilidades financeiras) e as obrigações a vencer em igual período (como os restos a pagar) – semelhante ao chamado capital de giro, no caso das empresas. Por princípio, esse superávit financeiro (especificamente a parcela decorrente do resultado cambial) deverá ser integralmente aplicado no serviço da dívida pública (sob pena de se estar fazendo emissão primária de dívida ou moeda para cobrir gastos fiscais primários). Porém, nos últimos anos, já foram editadas mais de uma medida provisória destinando o superávit financeiro do Tesouro para outras finalidades que não o resgate da dívida – desde capitalização (Caixa) ou concessão de empréstimo (BNDES) para bancos públicos e até mesmo cobertura de déficits da seguridade social.

Falta maior debate em torno dessas questões, embora não falte oportunidade. O impacto fiscal da política cambial é objeto de vários documentos e atos contemplados pela LRF e mesmo pelas leis de diretrizes orçamentárias. Assim, o presidente do Bacen deve comparecer ao Congresso Nacional, periodicamente, em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento, na qual tem feito uma apresentação sob o sugestivo título “Banco Central: Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial e Impacto Fiscal de suas Operações”. Na última,





de setembro de 2009⁷, é curioso que não aparece sequer a palavra “equalização” em 51 slides, quanto mais o registro sobre o resultado das operações com derivativos cambiais e reservas internacionais⁸. Em tese, é como se tais instrumentos não importassem para os objetivos da política cambial e, especialmente, que não são operados pelo Bacen. E não se pode alegar que se desconhece o valor da equalização cambial porque ela é apurada e divulgada pelo próprio Bacen nas notas mensais de política fiscal, com louvável transparência e acuidade técnica, mas esquecida nas apresentações oficiais que deveriam explicar o impacto fiscal de suas operações.

Outro aspecto que merece mais atenção no Brasil envolve a dívida bruta, conceito praticamente ignorado no país. Talvez a maioria dos analistas até ignore que, depois da LRF, o BC passou a apurar a dívida nesse conceito e reportar em seu boletim fiscal – mais uma vez, merecendo elogios por sua transparência (inclusive porque a famosa lei não o obriga a divulgar nesse formato). Não custa recordar que a abrangência é restrita ao governo no sentido clássico – isto é, exclui empresas estatais e ativos financeiros, como caixas e empréstimos concedidos. Ignorado aqui, é o conceito mais usado no exterior, inclusive pelas agências de classificação de risco e para aplicação dos limites do Tratado de Maastrich, na União Européia.

Cabe destacar que o estoque da dívida bruta, na casa de 66% do PIB ao final de agosto, poderia chegar a 70 pontos segundo previsão do FMI, na última edição do *World Economic Outlook* – fato ignorado pela maioria dos analistas brasileiros⁹. Horton, Kumar e Mauro¹⁰ chamam a atenção que, dentre as principais economias emergentes, o Brasil e a

7 Ver: http://www4.bcb.gov.br/pec/appron/Apres/LRF_17_09_2009_final.pdf

8 O conteúdo da mesma apresentação mudou e não aparecem na apresentação de setembro slides sobre os resultados que constavam no início de apresentações anteriores. Na apresentação feita em novembro de 2008, no auge da crise, quando a desvalorização cambial provocava resultados expressivos, o Presidente do Bacen reportava os resultados: o slide 7 informava resultados no 2º semestre de 2008 de 11,1 e 102,7 bilhões de reais, respectivamente, com swaps e com reservas internacionais, até 31/10, como o slide 6 registrou os prejuízos com as respectivas contas no 1º semestre de 2008 (5,2 e 39,6 bilhões de reais, respectivamente) (ver <http://www.bcb.gov.br/pec/appron/Apres/CongressoLRF26nov2008.pdf>).

9 O IEDI foi uma exceção, conforme carta em <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=printerview&inoid=4343&sid=73>.

10 Ver estudo em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>.





Índia (83,7% do PIB, projetado para 2009) possuem níveis de endividamento muito acima da média (38,8% do PIB) ou mesmo de outras economias em maior dificuldade (como os 7,3% do PIB da Rússia, os 46,9% da Turquia e os 49,2% do México).

Concluindo, o impacto do câmbio sobre as contas fiscais hoje é radicalmente inverso ao do passado, haja vista que o setor público passou a credor externo líquido, e não mais devedor como antes. Até há pouco tempo, o governo (devedor) perdia quando o real se desvalorizava muito; mas, no presente, o governo (credor) perde quando o real se valoriza muito – como vem ocorrendo neste ano. E do mesmo jeito que neste ano a dinâmica da taxa de câmbio tem prejudicado a posição da dívida brasileira, no ano passado, logo após a intensificação da crise, a desvalorização do real ajudou na redução da dívida pública.

Em meio a relações tão intrincadas e complexas, entre Banco Central e Tesouro (AFONSO e BIASOTO, 12/6/2009 e AFONSO e HIGA, 13/7/2009, para análises mais detalhadas), algumas importantes questões seguem em aberto. Por que não se cumpre a lei e se usa o superávit cambial de 2008 para resgatar a dívida pública da carteira do Bacen? Por que a mesma lei só vale no sentido inverso, ou seja, o prejuízo cambial de 2009 será coberto emitindo títulos para a carteira do Bacen enquanto o superávit anterior fica acumulado no caixa?

A contradição é flagrante: enquanto o lucro cambial deve continuar dormindo no cofre do Tesouro, este deve fazer mais dívida para cobrir o novo prejuízo cambial. Se o resultado do Banco Central não for orçado, empenhado e efetivamente sacado para pagar a dívida pública neste ano, pode virar superávit financeiro do Tesouro ao final do exercício. Não custa mencionar novamente que, nos últimos anos, em várias ocasiões foram editadas medidas provisórias redirecionando tal superávit financeiro e nem sempre foi para resgate da dívida. À parte a questão do superávit financeiro, não custa recordar que, se a vinculação do resultado do Banco Central para abater dívida consta em lei ordinária (que resultou de uma medida provisória), por princípio, nada impede que outra lei ou medida provisória mude essa destinação. Infelizmente, não consta tal vinculação na LRF, que tem *status* de lei complementar e não pode ser alterada por medida provisória.





O estoque da dívida pública acabou virando uma justaposição e superposições de operações e saldos, que envolve as reservas internacionais, o caixa único do Tesouro Nacional e até a liquidez do sistema bancário aplicada em operações compromissadas no próprio Banco Central. O impacto fiscal, ou mais precisamente, os custos dessas operações e os estoques de dívida resultantes, têm sido ignorados pelos analistas. A palavra é exatamente “ignorada” porque a informação existe, está disponível na internet, é publicada regularmente, mas pouco ou nada é utilizada em debates. Não falta transparência, mas sim mais análises técnicas e discussões públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Relações intrincadas e ignoradas. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2&Num=408>>.

AFONSO, José Roberto; HIGA, Ana Paula (Colab.). **Impactos fiscais de política monetária e cambial**. São Paulo, 2009. Trabalho apresentado ao Seminário Debates Fundap, 13 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2&Num=488>>.

HORTON, Mark; KUMAR, Manmhan; MAURO, Paolo. **The state of public finances: a cross-country fiscal monitor**. [S.l.]: IMF, 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>>.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Economia global – o custo fiscal da crise. **Análise IEDI**, São Paulo, 28 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=printerview&infoid=4343&sid=73>>.

KHAIR, Amir. Perspectivas fiscais. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 3 out. 2009. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=3&Num=563>>.





MEIRELLES, Henrique de Campos. **Banco Central**: objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e impacto fiscal de suas operações- prestação de contas- LRF nov. 2008. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/pec/appron/Apres/CongressoLRF26nov2008.pdf> >.

_____. **Banco Central**: objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e impacto fiscal de suas operações- prestação de contas- LRF set. 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/cma/ap/AP20090917_Bacen_Meirelles.pdf>.

PRADO, Maria Clara R. M. do. A dívida, o câmbio e o “over”. **Valor Econômico**, São Paulo, 08 out. 2009. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/10/8/atividade-o-cambio-e-o-over>>.

SAFATLE, Claudia. O caixa do Tesouro acima de R\$ 400 bilhões. **Valor Econômico**, São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/Site/asp/AcervoPes-soal.aspx?Tip=1&Num=487> >

SARAIVA, Bruno; CANUTO, Otaviano. Vulnerability, exchange rate and international reserves: whither Brazil?. **Latin America Economist Monitor**, RGE Monitor. Sept. 21, 2009. Disponível em: < http://www.roubini.com/latam-monitor/257719/vulnerability_exchange_rate_and_international_reserves_whither_brazil.>





Algumas Notas sobre a Política Fiscal na Crise Atual

Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em economia pela Unicamp. Professor do curso de
mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro.

Coordenador do Centro de Estudos de Conjuntura do

Departamento de Economia da

Universidade Federal do Espírito Santo

Estado e política fiscal¹ são temas que nunca receberam tratamento consensual no pensamento econômico. Pelo contrário, sempre estiveram na raiz das discordâncias surgidas entre pensadores e economistas, de modo geral, sobre o papel que devem desempenhar na economia para assegurar a reprodução do sistema econômico no longo prazo.

Para uma corrente, que renova periodicamente sua roupagem teórica sobre a forma de considerar essa questão, o Estado, bem como os instrumentos de que dispõe para suas ações, são sempre nocivos para o funcionamento eficiente da economia, devendo, por essa razão, ter limitadas suas atividades, reservando-lhe, quanto muito, o papel de dar respostas a algumas necessidades da sociedade que o mercado não consegue ofertar e de garantir os direitos da propriedade e a segurança interna e externa do país. Para outra, são exatamente a ação do Estado e o manejo eficiente de seus instrumentos que conseguem suavizar o curso do processo de acumulação, mitigando e administrando suas contradições para evitar sua derrocada em meio às desigualdades e instabilidades que resultam de seu modo de funcionamento.

À luz dessas distintas concepções do Estado e da política fiscal, ergueram-se, ao longo da história do capitalismo, grandes edifícios teóricos cuja influência sobre sua forma de atuação, como um todo, tem se alternado, de acordo com suas necessidades historicamente determinadas.

Na atualidade, depois de um longo período que se seguiu à crise do pensamento keynesiano sobre o papel positivo que o Estado e a

1 Trabalho apresentado no Seminário "Política Fiscal e o sistema tributário brasileiro: formação, limites e proposições", promovido pela Fundap, em São Paulo, no dia 27/10/2009.





política fiscal desempenham para o sistema, os principais pilares do paradigma teórico que o substituiu e novamente fechou as portas para suas ações, sintetizados na eficiência e equilíbrio dos mercados, voltaram a ruir diante dos estragos produzidos pela crise do crédito hipotecário *subprime* nos EUA, que contaminou toda a economia mundial e que ainda deve arrastar-se por um longo período: princípios e dogmas de seu edifício, como os de risco moral (*moral hazard*), equilíbrio orçamentário e sustentabilidade da dívida para conter os excessos e desperdícios do Estado tiveram de ser ignorados para que o Estado pudesse tanto atender os seguidos pedidos de *bailout* do setor financeiro quanto para salvar a economia real de uma grande derrocada. Retirada das trevas em que se encontrava, nesse edifício, a política fiscal voltou a ser transformada em instrumento proativo para a salvação do capital, apesar dos elevados custos que essa ação tem representado – e ainda representará – para a sociedade.

Períodos de crise desvelam a fragilidade e inconsistências de paradigmas que, muitas vezes, se sustentam menos por sua capacidade de explicar a realidade e mais porque, repetidos como um mantra pelos agentes que deles se beneficiam, se transformam em verdades absolutas dotadas de aparente cientificidade. É esse o caso do Estado e da política fiscal, os quais, em virtude da crise atual, retornaram à condição de instrumentos anticrise e de regeneração do sistema, ao mesmo tempo em que recolocam a necessidade de se repensar o papel que atualmente lhes é atribuído pelo pensamento dominante.

Estado e política fiscal no pensamento econômico²

No pensamento clássico e neoclássico não há espaços nem para o Estado nem para a política fiscal, por meio dos instrumentos da tributação, da dívida e do orçamento para influenciar o crescimento econômico e o nível de emprego ou mesmo para corrigir desigualdades econômicas e sociais. O Estado seria um “mal”, considerado necessário para corrigir pequenas insuficiências de um organismo econômico saudável, capaz de autocorrigir os desvios em que incorre e de se autorre-

2 Uma análise detalhada da evolução do papel do Estado e da política fiscal, bem como dos diversos paradigmas teóricos que sustentam suas formas de atuação, se encontram em meu livro *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura* (OLIVEIRA, 2009).





generar, desde que protegido do tumor dos déficits e da dívida pública, que são considerados a porta de entrada da instabilidade econômica. Déficits, dívida e orçamento não podem, assim, nessa perspectiva, ser manejados como instrumentos de intervenção do Estado na economia, sob pena de romperem o “equilíbrio natural” do sistema, retirando-o de seu ponto de máxima eficiência, ao libertarem demônios semeadores de crises e instabilidade.

Diferentemente, no pensamento keynesiano, déficits, dívida, tributação e, por extensão, o orçamento, são considerados importantes instrumentos de que o Estado pode – e deve – lançar mão, em determinadas conjunturas, para corrigir os não poucos desequilíbrios das economias de mercado, as quais, por suas características inerentemente instáveis, justificam sua ação, por meio da política fiscal, para reverter situações indesejáveis de crises econômicas, redução dos investimentos e da renda, aumento do desemprego e, também relevante até mesmo do ponto de vista estritamente econômico, para reduzir gritantes desigualdades sociais, que a ação do mercado só tende a acentuar, enfraquecendo as forças da acumulação. Derivam dessa visão, funções específicas atribuídas ao Estado, sustentadas teoricamente para corrigir as “falhas” do mercado e garantir que o sistema como um todo opere de forma mais eficiente, como as que se referem à alocação de recursos (alocativa), à redução das desigualdades (distributiva) e ao equilíbrio macroeconômico (estabilizadora). Não se trata de um Estado que concorre com o mercado, mas de um Estado que atua para complementar as ações do mercado e protegê-lo, em sua caminhada cega na busca do lucro, de seus próprios desvarios, e garantir a continuidade de sua jornada (reprodução), com menos fricções.

Com a aceitação e difusão das ideias keynesianas, especialmente após a Segunda Grande Guerra, o Estado foi colocado no centro do sistema econômico e social, e a política fiscal adquiriu posição nuclear entre os instrumentos de política econômica. Despesas públicas, tributos, déficit, dívida, orçamento, transformaram-se, nessa perspectiva, em poderosos instrumentos manejados pelo Estado para corrigir os desequilíbrios do sistema, amortecer suas flutuações e corrigir/atenuar as desigualdades por ele produzidas. Com isso, o sistema capitalista conheceria um longo e vigoroso ciclo de crescimento que se estenderia até os primeiros anos





da década de 1970, quando as armas keynesianas, incapazes de dar respostas adequadas a um processo decorrente de desequilíbrios gerados na economia real, que combinou recessão com inflação em alta, abriram espaço para o retorno triunfante das ideias liberais sobre o papel negativo da intervenção do Estado e da política fiscal na economia.

O novo paradigma teórico que se formou, a partir daí, sobre esse papel (negativo) do Estado e da política fiscal para o sistema econômico e que ganhou força com o avanço da Terceira Revolução Industrial e do processo de globalização, que exigiriam, por sua natureza, menos barreiras comerciais, financeiras e menos regulamentação, recebeu a contribuição de várias escolas e teorias do pensamento econômico dominante (*Public Choice*, Teoria das Expectativas Racionais, Neoinstitucionalismo, Nova Economia Política) para reproduzir, de sua combinação, mas com argumentos renovados, a (antiga) tese liberal de que as ações do Estado – e da política fiscal – são, via de regra, prejudiciais para a eficiência do sistema, devendo, por isso, ser contidas ou reorientadas para auxiliá-lo efetivamente nessa empreitada.

Em oposição ao keynesianismo, a ideia força que sustenta o novo paradigma é a de ser a política fiscal inócua em seu objetivo de afetar as variáveis reais da economia, já que os agentes econômicos, cujas expectativas são racionais, neutralizam seus efeitos, atuando preventivamente, reajustando preços, lucros, rendimentos e poupança, pois sabem que terão de pagar amanhã, com mais impostos, os déficits e a dívida gerados. Nesse caso, políticas expansionistas seriam apenas causadoras de déficits e de inflação, desviando a economia de seu leito natural e provocando instabilidade. Não haveria, portanto, nesse cenário, espaço para a política fiscal, dada sua inocuidade para a expansão de renda real e do emprego da economia, e ao fato de gerar apenas mais inflação.

Combinadas as conclusões da *Teoria das Expectativas Racionais* com as da *Teoria da Escolha Pública*, que viu no funcionamento imperfeito do mercado político a origem desses déficits, Estado e política fiscal voltaram a ser colocados nas trevas, delas só voltando a ser retiradas quando o projeto piloto do “Estado mínimo” que brotou dessa proposta provocou sérios estragos nos tecidos econômico e sociais dos países que a adotaram e deu origem a fortes ondas de instabilidade que se abateram sobre a economia mundial.





A nova revisão do papel do Estado e da política fiscal, revisão feita pelas correntes teóricas do *Neoinstitucionalismo* e da *Nova Economia Política*, diante dessa nova realidade, procurou conciliar Estado e mercado e desenhar um novo papel para a política fiscal, abandonando a oposição estéril de que constituiriam pólos opostos, antinômicos. Reconhecendo que o mercado encontra uma série de limitações para operar com a máxima eficiência, caberia ao Estado auxiliá-lo nessa tarefa, reciclando suas estruturas e instituições e limitar-se, como agente regulador, a corrigir problemas para esse objetivo, como o de “informações imperfeitas, assimétricas”, “seleção adversa”, dentre outros. À política fiscal, caberia preocupar-se exclusivamente com o equilíbrio das contas públicas e transmitir, aos agentes econômicos, a garantia de sustentabilidade da dívida pública, pois seria o farol que iluminaria a formação de suas expectativas sobre a trajetória futura das principais variáveis macroeconômicas, como a carga tributária, o câmbio, os juros, a inflação etc. Um Estado operando com déficits elevados e prolongados, no tempo, estaria sinalizando uma trajetória de crescimento temerário da dívida, o que levaria os agentes econômicos à formação de expectativas negativas sobre o comportamento futuro dessas variáveis, gerando instabilidade para o sistema.

Confinada, portanto, ao papel de garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida, à política fiscal foi negado o papel de instrumento do Estado para implementar políticas essenciais para o desenvolvimento, devendo o Estado restringir seu papel ao de agente regulador, tornando confiáveis suas instituições e contribuindo para sanar os problemas que obstam o mercado de operar com eficiência.

Erigiu-se, a partir daí, tanto nos países desenvolvidos como nos emergentes, toda uma nova institucionalidade com o objetivo de impedir que o Estado cometesse o pecado capital de incorrer em déficits e em dívida elevada, para não prejudicar a estabilidade macroeconômica. Disciplina fiscal e geração de superávits fiscais para conter/reverter a trajetória de crescimento da dívida tornaram-se as palavras de ordem e as principais virtudes da política fiscal para permitir ao país permanecer ou para ingressar no paraíso da estabilidade e do crescimento autossustentado. A crise do crédito hipotecário *subprime*, que veio à tona nos EUA em agosto de 2008, e rapidamente se disseminou





e contaminou toda a economia mundial, exigindo fortes intervenções dos Estados nacionais para evitar a bancarrota dos sistemas financeiro e produtivo, cuidou, no entanto, de minar as bases mais caras desse novo paradigma, e de abrir novas oportunidades para que novamente se repensassem tanto o papel do Estado como da política fiscal para a sobrevivência e continuidade do modo de produção capitalista.

A política fiscal e a crise mundial de 2008

Quando o capital financeiro começou a “derreter” depois de decretada a falência do Lehman Brothers, o quarto maior banco de investimento norte-americano dos EUA, em agosto de 2008, e a arrastar, pela paralisia do crédito, o setor produtivo para uma recessão que prometia ser profunda e prolongada, os governos dos países desenvolvidos, seguidos depois pelos dos emergentes, não hesitaram em acionar armas monetaristas e fiscais anticrise para evitar uma tragédia maior: em pouco tempo, o sistema financeiro mundial foi inundado de liquidez, embora empoçada nas instituições que se mantinham em pé, e sucessivos pacotes fiscais, bem ao estilo keynesiano, passaram a ser lançados para reanimar o consumo e o investimento e mitigar a onda de desemprego que se avolumava. Proibido de implementar políticas de intervenção na vida econômica e social no novo paradigma teórico, para não comprometer a disciplina fiscal, considerada vital para manter a estabilidade econômica, as ações do Estado e da política fiscal novamente se transformaram na tábua de salvação do capital, jogando por terra os postulados desse paradigma.

As conseqüências dessas ações podem ser percebidas mais claramente nos números divulgados pelo FMI sobre o rombo das contas públicas em 2008 e 2009 e nas projeções que essa instituição tem feito sobre a situação de endividamento das economias avançadas para os próximos quatro anos. Como mostra a Tabela 1, o déficit fiscal dos EUA, que atingiu 2,8% do PIB em 2007, saltou para 5,9% em 2008 e deve atingir 12,5% em 2009. Em situação praticamente semelhante, os do Reino Unido e do Japão devem evoluir de 2,6% do PIB, em 2007, para 11,6%, em 2009, no primeiro caso; e de 2,5% para 10,5%, no segundo. Alemanha, França e Itália, embora em situação menos dramática





que aqueles países, veem piorar significativamente seus desequilíbrios fiscais, com o do primeiro atingindo 4,2% do PIB, o do segundo 7% e o da Itália 5,6%. Por isso, as projeções do FMI indicam que o endividamento das economias avançadas deverá atingir, dentro de quatro anos, o nível de 110% de seu PIB. Isso significa que os compromissos com as novas regras fiscais, as quais, no caso dos países da União Europeia, se encontram contidas no Tratado de Maastricht, foram temporariamente suspensas, para que o Estado e a política fiscal pudessem manter e retirar a economia e o capital da “Unidade de Terapia Intensiva”.

TABELA 1
DÉFICIT FISCAL, COMO PROPORÇÃO DO PIB, EM ALGUMAS ECONOMIAS
DESENVOLVIDAS / 2007-2009

| Países | Déficit fiscal como proporção do PIB | | |
|----------------|--------------------------------------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| Estados Unidos | 2,8 | 5,9 | 12,5 |
| Alemanha | 0,5 | 0,1 | 4,2 |
| França | 2,7 | 3,4 | 7,0 |
| Itália | 1,5 | 2,7 | 5,6 |
| Reino Unido | 2,6 | 5,1 | 11,6 |
| Japão | 2,5 | 5,8 | 10,5 |

Fonte: FMI

Apesar de tudo isso, esforços adicionais deverão continuar a ser exigidos do Estado, para evitar que a economia reingresse novamente na recessão, da qual mal começa a sair. Isso porque, em situação de elevado endividamento das famílias, dificilmente os consumidores voltarão tão cedo às compras e as empresas a investir, já que contam com níveis elevados de ociosidade, mantendo fraca, portanto, a demanda privada. Nessa situação, só a ação estatal poderá garantir estímulos para fortalecer a economia, mas isso significará mais desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, aumento da desconfiança dos investidores sobre a capacidade de solvência do Estado, ou seja, de sustentabilidade da dívida.

Para evitar essa situação, que pode, como ensina o novo paradigma, jogar e manter a economia num quadro de forte instabilidade, os





governos não terão outra saída, como aponta estudo do FMI, senão realizar profundas reformas estruturais em seus sistemas tributário, de aposentadoria e de saúde, reduzindo os gastos nessas áreas e aumentando sua capacidade de financiamento, o que significa transferir para a sociedade o custo da crise novamente causada pelos desvarios do capital, e, mais grave, com um ônus adicional: o de uma recuperação morna e lenta da atividade econômica, dado que, além de falidos para continuar implementando por muito tempo políticas de estímulos à economia, os governos ainda terão de realizar profundos ajustes em suas contas que funcionam, pela sua natureza, como forças anticrescimento.

A política fiscal no Brasil na crise

Embora tenha reagido com certo atraso à crise, visto que se alimentou, por algum tempo, a tese de que o país estaria blindado contra seus efeitos, o Brasil terminou seguindo praticamente o mesmo *script* dos países desenvolvidos: foi injetada liquidez no sistema, com a liberação de depósitos compulsórios bancários pelo Banco Central, especialmente para as instituições financeiras de pequeno porte; procurou-se atender a demanda por moeda estrangeira, no mercado de câmbio, para evitar movimentos desfavoráveis para a moeda nacional; e, alguns meses depois, quando a recessão foi se tornando realidade, além da redução da taxa de juros (Selic), estruturou-se um pacote de estímulos fiscais para sustentar a demanda, principalmente para setores produtivos mais afetados pela crise – automobilística, eletrodomésticos e material de construção.

No campo tributário, foram reestruturadas as alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas, visando a aumentar a renda disponível da população, assim como, temporariamente, zeradas ou diminuídas as alíquotas do IPI incidente sobre carros novos, motos, geladeiras, material de construção, com renúncias de receitas projetadas em cerca de 1% no ano de 2009, as quais, somadas aos efeitos da crise, implicariam perdas de arrecadação estimadas em cerca de R\$ 50 bilhões. Para acomodar essa ação anticíclica no orçamento, a meta do superávit primário foi reduzida, em abril, de 3% para 2,5% do PIB.





Do lado dos gastos, anunciou-se a sustentação e mesmo antecipação dos investimentos previstos no PAC, mas o que se observou, na realidade, foi um crescimento espantoso dos gastos correntes: até o mês de junho, os gastos totais do governo haviam crescido 2,8 pontos percentuais do PIB, sendo que as despesas com pessoal responderam por 28% desse aumento, as outras despesas correntes por 68%, e os investimentos por apenas 4%. Uma composição de gastos que pouca semelhança guarda com os de natureza anticíclica, já que os gastos correntes, diferentemente dos investimentos, não poderão ser revistos na totalidade, uma vez passados os efeitos da crise.

De qualquer forma, a ação do governo contribuiu para o país sair mais rapidamente da recessão em que mergulhara no último trimestre de 2008, quando o PIB recuou 3,4%, seguido de uma contração de 0,8% no primeiro trimestre de 2009: já no segundo trimestre desse ano, a economia registrou uma expansão de 1,9% frente ao trimestre anterior, saindo oficialmente da recessão técnica em que se encontrava. Melhoraram, com isso, as perspectivas de que o país possa registrar crescimento positivo ainda esse ano, ao contrário das projeções catastróficas feitas no início do ano pelo banco Morgan Stanley, de recuo de 4% do PIB e, mesmo, as do FMI, de 2%.

A contrapartida negativa desse quadro foi que, à semelhança do ocorrido nas economias avançadas, a situação fiscal tem piorado progressivamente, deixando antever sérias dificuldades à frente: com as receitas tributárias do governo federal em declínio, devido à crise econômica e à política de desonerações (de janeiro a setembro, as receitas conheceram uma retração real de 7,8% frente ao mesmo período do ano anterior), e os gastos correntes em forte expansão, os superávits fiscais despencaram muito além da nova meta de 2,5% estabelecida em abril. Como mostra a Tabela 2, considerando o fluxo dos últimos doze meses, o superávit primário registrado em agosto, comparado ao de dezembro de 2008, conheceu queda de 57%, caindo de 3,69% para 1,59% do PIB. Com o encolhimento do PIB, a queda do superávit primário e com a valorização da moeda nacional, a relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB reingressou numa trajetória de forte crescimento: depois de atingir 38,8% em 2008 – o mais baixo nível desde 1998 – aumentou 5,2 pontos percentuais até agosto de 2009, atingindo 44% do PIB.



TABELA 2
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E RELAÇÃO DÍVIDA/PIB

| Ano/mês | Necessidades primárias (% do PIB)* | DLSP/PIB (%) |
|-----------------|---------------------------------------|--------------|
| 2008 – dezembro | -3,69 | 38,8 |
| 2009 – janeiro | -3,20 | 39,6 |
| – fevereiro | -3,03 | 40,0 |
| – março | -2,83 | 40,6 |
| – abril | -2,55 | 41,4 |
| – maio | -2,29 | 42,6 |
| – junho | -2,04 | 43,3 |
| – julho | -1,77 | 44,0 |
| – agosto | -1,59 | 44,0 |

Fonte: Ipeadata. Acesso em 23/10/2009

(*) Superávit (-)

O mais grave nessa situação é que boa parte do aumento dos gastos correntes (aumento dos salários do funcionalismo, benefícios previdenciários e assistenciais) se transformam em gastos permanentes no orçamento, significando que não poderão ser simplesmente ajustados/cortados, quando não mais se justificar a ação anticíclica da política fiscal. Nesse caso, em que inevitavelmente aumentará o grau de engessamento do orçamento, dificilmente se retornará à condição anterior de geração de superávits elevados, a não ser que se conte com uma maior expansão da carga tributária, o que pode ocorrer pela retomada do crescimento e/ou pela adoção de novas medidas de ajuste. Caso contrário, os investimentos públicos serão ainda mais penalizados, se for necessário maior esforço fiscal para conter o crescimento da relação dívida/PIB. Como não há boas perspectivas de recuperação das receitas, inclusive pela permanência da política de desonerações e pelo fato de que a economia ainda ensaia uma recuperação mais sustentada, além de 2010 ser ano de eleições gerais majoritárias, período em que os gastos correm mais “soltos”, é preocupante essa trajetória da política fiscal, que poderá cobrar preço bem alto adiante, obrigando o Banco Central, como já vem sendo previsto pelo mercado, a retornar à política de elevação dos juros e a enfraquecer as forças da recuperação econômica em curso.



Principais conclusões

Ao contrário do que preconiza o saber convencional, a crise econômica, oficialmente iniciada em agosto de 2008, com o estouro da “bolha” sustentada pela expansão descontrolada do crédito *subprime* no mercado de hipotecas, desvelou novamente o papel vital do Estado e da política fiscal para garantir a reprodução do sistema capitalista no longo prazo.

Proibido pelo paradigma teórico dominante de intervir na economia, de operar com orçamentos desequilibrados e de manter, aos olhos dos investidores, uma situação permanente de solvência, tais recomendações tornaram-se letra morta, pelo menos temporariamente, para que o Estado pudesse usar seu arsenal de instrumentos e de recursos para salvar a economia e o capital de um grande colapso. Nesse processo, conhecido como “socialização das perdas”, a situação fiscal dos governos, em geral, principalmente dos países desenvolvidos, pioraram – e muito! –, o que exigirá que se façam várias reformas estruturais em seus mecanismos de financiamento e em suas estruturas de gastos para reajustar as contas, a prevalecerem os postulados desse paradigma, mantendo a economia numa situação de fraco crescimento até que a demanda privada tenha força suficiente para reativá-la.

No Brasil, que seguiu praticamente o mesmo *script* dos países desenvolvidos, flexibilizando a política fiscal para enfrentar a crise, essa opção também se mostrou favorável para conter e até mesmo reverter o ímpeto da crise. Mas, como nos demais, à custa de uma progressiva piora da situação fiscal, com dificuldades adicionais: com política expansionista centrada predominantemente nos gastos correntes, pode perpetuar e continuar a ver ampliarem-se os desequilíbrios fiscais, com custo para a economia e a sociedade muito superior ao que resultaria de uma política fiscal mais de acordo com o que a conjuntura econômica da crise exigiria.

Referência Bibliográfica

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas: um guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.







Política de Assistência Social: novos desafios







A Política de Assistência Social: novos desafios

Maria do Carmo Brant de Carvalho

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pós-doutorada em Ciência Política pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Superintendente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)

No processo de constituição das políticas sociais públicas, a Assistência Social significou a gênese da intervenção social do Estado moderno. Como diz Sônia Draibe (1990), a política assistencial constitui a forma ancestral da política social. Na qualidade de ação pública no campo social, a política de Assistência Social precedeu no tempo as outras formas de intervenção social do Estado.

É bom lembrar que as políticas públicas não nascem no Estado, mas na sociedade civil.

Marcas do século XX

O século XX marcou a defesa e realização de políticas públicas universais fundadas no reconhecimento dos direitos do cidadão e, portanto, introduzidas na lógica da cidadania. Nesse período, tanto as organizações do sistema ONU quanto os estados-nações firmaram em cartas, pactos e constituições o reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos.

No Brasil, a política de Assistência Social só foi reconhecida como política de Estado muito tardiamente. Até o final do século XX, a Assistência Social em nosso país esteve fortemente assumida pela sociedade providência, seguindo os padrões da benemerência, meritocracia, tutela, filantropia. De fato, até 1988 a Assistência Social não era reconhecida como missão do Estado, que só atuava supletivamente.

Ao se apresentar em nosso país como função de seguridade social, a Assistência Social passa a integrar o tripé da proteção social, ainda constituído de forma fragmentada, sem um projeto comum: política





de saúde para todos os cidadãos, previdência social como segurança devida ao trabalhador, assistência social para aqueles que, vivendo nas malhas da vulnerabilidade social, necessitam da proteção do Estado. É no âmbito da política de Assistência Social propriamente que se instituiu um maior número de mecanismos de proteção social não contributiva, vistos como direito dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Vulnerabilidades sociais ocorrem como resultantes de diversos fatores: a ausência ou precária renda produz vulnerabilidade; o trabalho informal e sazonal, o trabalho precário e o desemprego produzem vulnerabilidade social; o precário ou nulo acesso aos serviços das diversas políticas públicas produz vulnerabilidade social; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociofamiliares produzem vulnerabilidades sociais; as discriminações, as mais diversas, também produzem vulnerabilidade social.

O reconhecimento da política de Assistência Social e sua regulação

Desde o enunciado na carta constitucional de 1988, essa área de ação pública realizou enormes e densos avanços em sua regulação e consolidação como campo de ação do Estado.

Um primeiro foi a promulgação da lei orgânica de Assistência Social em 1993. Na sequência, avançou no refinamento de conceitos que a afirmam como política pública de seguridade social responsável pela oferta de proteção social à parcela da população atingida por conjunturas, contextos ou processos produtores de vulnerabilidade social. Obteve sucesso no reconhecimento político e conceitual da política.

Outro avanço se expressa na velocidade com que implementou os mecanismos propugnados em lei na garantia de participação e gestão compartilhada¹.

Implementou e deu voz aos conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social; implementou igualmente o Fundo de As-

1 As leis infraconstitucionais, objetivando assegurar uma maior participação da sociedade nos fóruns de decisão, instituíram, dentre outras medidas, conselhos nas diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil, visando à decisão e ao controle sobre as ações da política.





sistência Social nas três esferas de governo e avançou na construção e aprovação de planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social.

As conferências municipais, estaduais e nacional, por sua vez, se tornaram grandes fóruns na formação de competências de gestão, consensos e avanços nessa política.

Avançamos mais com a aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e proposição de uma regulação dos serviços socioassistenciais pautados em parâmetros, padrões, critérios e respeito ao pacto federativo na sua operacionalização: o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Em julho de 2005, foi aprovada a regulação do Sistema Único de Assistência Social. Um sistema nacional de ordenação da gestão das ações socioassistenciais, parametrizadas em regulação e obediência ao pacto federativo e reconhecimento dos direitos socioassistenciais do cidadão. Podemos dizer que o Suas, espelha-se no SUS (Sistema Único de Saúde).

Para comentar sobre o Suas, retomo as reflexões de Aldaíza Sposati, sem dúvida a maior estudiosa dessa política.

“O Suas é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão” (SPOSATI, 2005).

O Sistema Único de Assistência Social (Suas):

- introduz nova organização da atenção pública redefinindo os serviços socioassistenciais de modo hierarquizado em proteção básica e especial;
- traduz e especifica serviços socioassistenciais;
- define serviços básicos de pouca, média e alta complexidade. Introduce concepção importante de se criarem e implementarem





sistemas de vigilância da proteção social (monitoramento pela via de mapas da pobreza e exclusão social; índices de vulnerabilidade social; mapas de vulnerabilidade social...);

- elege como unidade de intervenção a família, objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público-alvo (crianças, adolescentes, mulheres, idosos...);
- elege o Centro Referência de Assistência Social (Cras) como equipamento e serviço de proteção social básica localizado em territórios de vulnerabilidade social com função de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica;
- elege o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) como equipamento/serviço de proteção especial de média complexidade junto a famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, e serviço de proteção especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça” (SPOSATI, 2005).

Como se pode perceber, com o Suas há uma retomada pelo Estado de uma ação pública delegada tradicionalmente a iniciativas filantrópicas da sociedade civil.

Os serviços socioassistenciais integram, em seus objetivos, o desenvolvimento de ações de proteção social, vigilância e defesa social sempre na perspectiva territorializada, com foco na matricialidade sociofamiliar. É na integração dessas metas que desenvolve um novo modelo assistencial coerente com o Suas. Uma ação que não integralize a proteção, vigilância e defesa social deixa de ser uma proteção social efetiva movida com processos e estratégias capazes de produzir redução de vulnerabilidades e inclusão social.

Como política de proteção social, a assistência social tem um campo próprio de atenções e provisão social: articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários, que devem ser planejados, monitorados e avaliados continuamente (CAPACITA SUAS, 2008).





Marcas do século XXI e seus novos desafios para a política pública

“Estamos testemunhando a transformação de uma época (...). A classe social, a indústria fordista, a família tradicional e o estado-nação já são consideradas categorias zumbis. Existem sim, mas se desintegram; não estruturam a ordem social emergente, sua força parece esgotar-se com a desorganização do velho mundo do século XX. De fato, a produção em massa e padronizada é substituída por modelos muito mais flexíveis, o esquema patriarcal é substituído pela diversidade de formas familiares e pelas novas relações de gênero, o estado é submetido a pressões intensas e simultâneas de globalização e descentralização, a crise da representação política tradicional conduz tanto ao neopopulismo de caráter autoritário como a toda uma gama de experimentos de inovação democrática, de alta intensidade participativa. Tudo isso, efetivamente, nos leva a uma nova lógica cultural (...). A primeira modernidade, a dos grandes agregados sociais, das grandes cosmovisões e da confiança no progresso material e na racionalidade, entra em decadência com o século XX, que é o seu século. As sociedades avançadas entram em cheio em uma segunda modernidade ou modernidade reflexiva, com lógicas culturais muito mais pluralistas e subjetivadas, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos. Esse é, muito sinteticamente, o contexto em que opera a ideia complexa e emergente de exclusão social” (GOMÀ, 2004)

Primeiro desafio: mudança na gestão da política pública

A sociedade complexa que vivemos e a questão social como se apresenta estão a exigir um novo modelo de política social; não mais políticas assentadas em recortes setoriais, segmentados. A gestão pública está sendo pressionada a mudar!

A nova política de assistência social entra no século XXI quase na contramão das pressões atuais por novos arranjos da política pública, ao se construir como um campo de provisões que se move setorial-





mente. O que se observa como tendência é a busca por uma política social na sua inteireza, para dar conta das novas expressões da questão social. A tendência é buscar ações públicas conectadas e integradas. Não bastam mais políticas desenhadas e movidas setorialmente. O desafio para a política de Assistência Social é afirmar-se em sua setorialidade sem perder capacidade de abraçar, produzir e implementar novos arranjos conjugados intersetorialmente.

A assistência social não perdeu seu carisma/identidade que se espraia por todas as demais políticas públicas. A Assistência Social, para realizar seu projeto de proteção social, precisa da ação intersetorial.

As vulnerabilidades que as famílias apresentam atravessam, em geral, as dimensões de habitabilidade, renda, trabalho, saúde, identificação civil e social, educação, convivência comunitária e dinâmica familiar. Para atender a essas necessidades e demandas da família, é preciso: atuar na mobilização e na indução de ações públicas multisetoriais, no fortalecimento e na disponibilidade de redes locais de intervenção social e readequação da oferta programática disponível, quando necessária.

Mas há outra mudança: se antes já era usual, hoje muito mais, o Estado requer ação conjunta com organizações da sociedade civil. O que estamos assistindo na implementação do Suas é um descarte radical da ação conjunta com organizações/entidades sociais. Essas continuam existindo e agindo cada vez mais desconectadas da política de assistência social. Tais organizações civis são vitais para a circulação de capital sociocultural e oferta de proteção social próxima.

Em síntese: o que está em questão é que a efetividade da ação pública já colocou em xeque o modelo setorial e segmentado de operar a ação pública. Coloca também em xeque a atuação exclusiva do estado na ação pública. A governabilidade da ação pública requer o maior diálogo e ação conjunta com a sociedade civil.

Segundo desafio: o investimento em serviços

Há um claro desinvestimento social na expansão e melhoria dos serviços públicos prescritos pelas políticas. Na América Latina, há mesmo uma clara opção pela distribuição dos recursos orçamentários





do Estado, na forma de renda mínima direta ao cidadão. O desinvestimento se faz no pouquíssimo recurso disponibilizado para a expansão e manutenção dos serviços com qualidade. O desinvestimento se faz igualmente na competência de seus agentes. Esse é talvez o maior risco: risco de falta de efetividade da política social; risco de ausência de inovação substantiva;²

Os acontecimentos contemporâneos nos quais sociedade e Estado estão mergulhados, sem dúvida estão a influenciar uma nova geração de políticas públicas.

Tais acontecimentos, que se constituem de forma interdependente, nos levam a crer num *pós-welfare state*, sobretudo nos países da América Latina. Diferentemente dos países avançados, onde os serviços das diversas políticas públicas foram universalizados, na América Latina, a construção do estado de bem-estar social foi tardio e inconcluso.

Muitos estudiosos contemporâneos constataam que na América Latina estamos instaurando não mais um estado de bem-estar social, mas preferencialmente um estado de proteção social, numa perspectiva assistencial.³

Ou seja, um olhar preferencial para os grupos em situação de pobreza, sujeitos a toda sorte de vulnerabilidade social. Afirma-se assim uma política de proteção social constituída por um conjunto de transferências e prestações não-contributivas distintas das prestações contínuas dos serviços sociais básicos.

“Os enfoques ‘cidadanizantes’ e os enfoques de proteção social apresentam grandes diferenças em termos de escala, cobertura e mecanismos de gestão, e obedecem a conceitos de desenvolvimento distintos. Um diz respeito à integração e ao bem-estar; o outro, à proteção social. Entendem, conceituam e lidam com a pobreza de modo diferente. Um enfatiza as capacidades e não apenas as carências; o outro aborda especificamente os problemas da vulnerabilidade e incapacidade de determinados segmentos para enfrentar os riscos

2 Na borda ou periferia da substância do serviço, se continua exaltando a inovação dos serviços por meio de novas metodologias, tecnologias, formações continuadas, mas não se toca no essencial (o núcleo duro da política, no que tange ao enfrentamento das desigualdades, a equidade, a qualidade para todos).

3 Vejam! Quando falamos em perspectiva assistencial, estamos falando em proteção social e não em retorno ao que muitos ainda chamam de assistencialismo. Não há retorno ao assistencialismo.





de perda de receita e fragilização de seus mecanismos de seguridade e bem-estar. Ambos supõem papéis diferentes por parte das agências públicas, privadas e de cooperação internacional” (SERRANO, 2005).

As políticas de proteção social em nosso país não fogem a esse prognóstico.

Contraditoriamente ao esperado – desinvestimento em serviços públicos – a implantação de unidades Cras e Creas em todo o território nacional tem sido expressiva nos anos recentes (está presente em quase todos os municípios brasileiros, o que já é uma enorme conquista em tão pouco tempo). Mas os benefícios assistenciais parecem ter ganhado maior expansão e visibilidade no desempenho dessa política.

Os benefícios monetários ou em espécie, no âmbito da assistência social, sempre foram considerados insumos imprescindíveis na proposta de cobertura da proteção social.

A Loas (1993) instituiu o benefício monetário de prestação continuada (BPC) para idosos e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho.

Porém, nos anos recentes, foi criada uma profusão de novos benefícios eventuais/temporários (Bolsa Família, Renda Mínima, Agente Jovem... e outros, de decisão dos estados ou município) geridos no âmbito da política de assistência social e das demais políticas setoriais, com vistas a promover o acesso e equidade no usufruto de bens e serviços de atenção básica. É o caso, por exemplo, da locação social na habitação, merenda escolar na educação, aviamento de receitas na saúde.

Podemos afirmar mesmo que programas robustos de transferência de renda marcam a política nacional de assistência social.

No Brasil, na última década, cresceram em cobertura e volume de gasto os programas sociais de transferência de renda. São 11,1 milhões de famílias beneficiárias de transferências de renda pela via do Programa Bolsa Família centralizado no Governo Federal.

Se atentamos para as metas de cobertura atingidas por esse programa, sem dúvida estamos diante de uma grande ousadia. O Brasil nunca atingiu metas tão significativas em programas de atenção aos pobres.

Embora o programa Bolsa Família possua pelas suas condicionalidades, um desenho multissetorial, não conseguiu uma implantação





intersectorial. Não conquistou “uma abordagem integrada com outras políticas públicas sociais, bem como com as políticas de desenvolvimento regional ou local, que, em ambos os casos, permitissem enfrentar essa questão estrutural” (AFONSO, 2006)

Há uma clara “defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, face aos serviços ou à rede socioassistencial. A exemplo, no orçamento federal, o recurso financeiro para o BPC é oito vezes maior do que o de serviços socioassistenciais. Caso se some a esse montante os recursos do Programa Bolsa-Família, a discrepância entre benefícios e serviços sobe quatorze vezes. A cobertura da rede de serviços socioassistenciais provida com recursos federais tem ainda baixa incidência” (SPOSATI, 2006).

“A função de Assistência Social registrou um gasto de exatos 1% do PIB em 2004. É um montante expressivo. Supera o gasto público somado em Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Cultura. Isoladamente, superam os gastos com urbanismos e, com folga, os de Trabalho. A divisão federativa da Assistência foge do padrão dos demais gastos sociais e se aproxima do caso da previdência, refletindo a opção por gastos crescentes nos programas de transferência de renda: é expressiva a concentração no governo central (72% do gasto nacional), enquanto os Municípios pesam muito mais do que os Estados (19% contra 9%)” (AFONSO, 2006).

Um último comentário: os benefícios se apresentam para muitos profissionais como um re-assistencialismo da política pública; para outros representam um reconhecimento do direito do cidadão (com insuficiente ou nula renda) a transferências monetárias; projetam, nesse caso, uma nova geração de política social e, ainda que tímido, um projeto de redistribuição da riqueza produzida.

Terceiro desafio: Os territórios urbanos marcados não apenas por vulnerabilidades, mas também pela guetificação

Os serviços socioassistenciais permanecem “atolados” no atendimento direto às famílias que a eles recorrem. Acabam, por isso mesmo, não produzindo uma intervenção estratégica no território.





Por maior investimento que se faça na família, sem intervenção simultânea no território, não se reduzem duradouramente os efeitos de vulnerabilidades sociais cumulativas.

O território no qual as famílias se encontram abriga um coletivo vulnerabilizado e confinado. Conforme estudos de Eric Mauran (2006), os territórios das cidades são hoje fortemente guetificados em processos que ratificam e mantêm as desigualdades socioculturais, quando justamente são as competências socioculturais que possibilitam mover mudanças.

Assim, os coletivos (crianças, adolescentes, famílias...) de um território são movidos pela marca do confinamento (na riqueza ou na pobreza). Tais coletivos estabelecem uma demarcação do leque de oportunidades possíveis de serem apropriadas pelos seus moradores.

Esses territórios são marcados por um círculo reiterativo de dupla mão: coletivos que resistem às poucas, rarefeitas e descontínuas intervenções públicas que abrem oportunidades culturais. De outro lado, políticas públicas que não chegam a esses territórios na forma de equipamentos/serviços com um articulado espectro de possibilidades de ampliação de repertório cultural e alteração de qualidade de vida.

Há mesmo um risco que atravessa todos os serviços públicos e suas intenções de mudança. Os serviços, em nosso caso o Cras, enredam-se rapidamente num processo homogeneizador – Cras/família/território (coletivo) – e assim ratificam a segregação de oportunidades culturais.

Em síntese: a clara expressão dos déficits nos territórios e seus coletivos precisam iluminar uma intervenção pública local que transvernalize o aporte cultural.

Quarto desafio: uma nova articulação entre serviços públicos e famílias

Está em marcha um deslocamento de enorme relevância: os serviços públicos devem acolher famílias e comunidade territorial, flexibilizando rotinas e processos que melhor atendam suas demandas. Devem





buscar sua participação na condução dos serviços públicos básicos. Por isso mesmo, os serviços ganharam uma margem fundamental de autonomia para produzir respostas assertivas, flexíveis e combinadas, de direito do cidadão e de direito ao desenvolvimento sustentável do território a que pertencem.

Há outro deslocamento igualmente importante: a perspectiva de se revelar e afirmar potências e desejos da população – não mais políticas e práticas centradas apenas nas vulnerabilidades e riscos sociais, resquícios da cultura política tutelar reinante no país. Soma-se, a essa perspectiva, outra de maior relevância: a de humanizar a prestação dos serviços públicos.

Reflexo dessas novas lógicas, família e comunidade ganham centralidade na política social. Os serviços públicos básicos estão combinando diversas modalidades de atendimento ancoradas na família e na comunidade. É na política de saúde que essa perspectiva mais avançou: foram colocados em funcionamento programas de saúde da família; foram introduzidas a participação do médico de família, do cuidador domiciliar e dos agentes comunitários de saúde.

A perspectiva contemporânea é de reconhecimento da indispensabilidade da família no cerne das políticas públicas destinadas à proteção e ao desenvolvimento dos cidadãos, seja como porta de entrada e adesão aos propósitos dos serviços públicos básicos (saúde, educação, habitação, emprego), seja como corresponsável e parceira na condução desses mesmos serviços. Há aqui uma certa armadilha entre as demandas de ação pública com foco direto na proteção social das famílias – direito consignado e indiscutível, sobretudo quando pensadas as vulnerabilidades sociais que as atingem – e o seu envolvimento e participação na proteção e desenvolvimento dos cidadãos e comunidades onde se insere.

É que a família continua sendo um forte agente de proteção social de seus membros, independente das mudanças substantivas que ocorreram na sua dinâmica, composição e arranjos. Porém, não podemos exaurir esse potencial protetivo sem lhe ofertar um forte apoio. Há aqui uma mão dupla a ser garantida, e um papel essencial da Assistência Social pela via do Cras.





Referências Bibliográficas

AFONSO, José R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. **Revista de la CEPAL**. Santiago do Chile, n. 84, p. 135-157, dic. 2004.

_____. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferências de renda. [S.l.]: CEPAL, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social: 1995 a 2003**. Brasília, DF, 2004. Mimeografado.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

CAMARGO, José M.; FERREIRA, Francisco. O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil. Rio de Janeiro: PUC, 2001. (Texto para Discussão PUC, n. 443).

CARVALHO, M. C. Brant. Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. [S.l. :s.n.], 2002. Disponível em: <<http://www.rits.org.br/>>.

_____. A política de assistência social e seu reordenamento. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 87, p. ?, 2006

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma perspectiva del desarrollo social em Brasil. In: GURRIERI, Adolfo. (Org.) **Los anos noventa: desarrollo com equidad?** Costa Rica: FLACSO, 1990, p. 217-256.

GOMÀ, Ricard. Gestão social: o que há de novo? In: _____. Desafios e tendências, processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v.1, p. 13

MAURAN, Eric; GOUX, Dominique. Close neighbours matter: neighbourhood effects on early performance at school. [S.l.]: Centre





for Economic Policy Research, 2006. (Discussion Paper, n. 5682). Disponível em: < <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=5682> >

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Mimeografado.

SERRANO, Claudia. **A política social na globalização: programas de proteção na América Latina.** [S.l.]: Cepal, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Documentos produzidos referentes ao Sistema Único de Assistência Social/SUAS- 2005. [S.l.: s.n.], [2006?].

_____. O primeiro ano do SUAS. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 87, p. 96-122, 2006.





Horizontes da e para a Política de Assistência Social no Brasil: elementos para discussão

Aldaíza Sposati

Professora titular da PUC-SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em
Seguridade e Assistência Social da PUC-SP (Nepsas). Coordenadora do Centro de
Estudos das Desigualdades Socioterritoriais PUC-SP/Inpe – Cedest.

Antes de iniciar minhas considerações sobre o tema, quero salienta-
tar a importância da retomada pela Fundap do debate aberto sobre a
política de assistência social. Suas publicações sobre o tema na década
de 90 foram importantes, e é significativo que ao findar a primeira
década do terceiro milênio a Fundap as retome.

Chegamos em 2009 a um avanço da concepção, conteúdo e modo
de gestão da política de assistência social, que não estava suficiente-
mente claro em 1993 quando do debate e construção da Loas – Lei
Orgânica da Assistência Social.

Esse avanço é o resultado de alguns processos que merecem desta-
que. Primeiro, a leitura dos modos de aparecer, conceber e organizar
a assistência social em todos os entes federativos (União, Estados e
Municípios) foi objeto de análise e reflexão proporcionando uma lei-
tura nacional e não só federal da gestão da política. Destaca-se aqui a
pesquisa Munic, realizada em 2007 pelo IBGE nos 5564 municípios
brasileiros, bem como, o processo de construção a Fotografia da As-
sistência Social no Brasil na perspectiva do Suas – Sistema Único de
Assistência Social, para a V Conferência Nacional de Assistência Social
de 2005 pelo Nepsas/PUC-SP.

Entre outros estudos que proporcionaram uma leitura nacional da
gestão dessa recente política de expansão de direitos sociais à seguri-
dade social.

Em segundo lugar, destaco a prática do CNAS em realizar plenárias
ampliadas e descentralizadas que permitiram espriair nacionalmente
o debate sobre o conteúdo dessa política, em especial, no processo



de discussão e aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04; do Plano Decenal de Assistência Social – Suas/Plano 10; e do Suas – Sistema Único de Assistência Social, NOB-Suas/05.

Terceiro, por finalmente ter sido introduzido um sistema de informação, registro e monitoramento da política pela implantação do Suas-Web, que permite nova compreensão da totalidade da política para todos os gestores. Quarto, a reorganização da Secretaria Nacional de Assistência Social por níveis de proteção, básica e especial, em plena aderência à coordenação da PNAS-04, o que possibilita coerência e exemplaridade no modo de gestão para os entes federativos. Quinto, a dinâmica de Conselhos, Fóruns e Conferências entre outros vem possibilitando a efetiva implantação do modelo democrático de gestão.

Mas, se esses avanços são importantes, isto não significa que a área de assistência social já tenha atingido uma situação confortável de plena compreensão, legitimidade e legalidade, de modo a restringir eventuais movimentos que possam levar a seu retrocesso.

O processo de consolidação da política de assistência social, não é algo que se dê ensimesmado, isto é, da assistência social com ela mesma. Sua consolidação significa demarcar seu espaço no conjunto da ação do Estado e da sociedade e isto exige a ampliação de sua interlocução com outras áreas provedoras da atenção pública da seguridade social e, principalmente, com o Legislativo e o Judiciário.

Exemplo explícito desta afirmação pode ser obtido pela trajetória de dois projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados desde abril de 2008.

O PL 3077 refere-se à introdução de novos artigos na Loas, de modo a introduzir redação compatível com o Suas – Sistema Único de Assistência Social. Esta medida de baixo impacto face à factualidade da gestão permitirá para além da legitimidade suprapartidária do Suas sua compatibilidade legal.

A segunda proposta referida ao PL 3021 tem sido alvo de forte polêmica, principalmente quando foi travestida de uma Medida Provisória, a MP 446/08, posteriormente rejeitada. Este PL toca em duas alterações fundamentais:

- a) em coerência com a Constituição Federal de 1988 – CF88, recoloca o campo de ação do CNAS restrito à política de assistência so-





cial. No caso, as demandas de organizações de saúde e de educação para obtenção do Certificado de Beneficentes (Cebas) – passam a ser da competência de cada Ministério ao qual está afeta sua atividade. Esta mudança já está aceita em todas as redações substitutivas ao PL 3.021, cujo relator é o deputado federal Eduardo Barbosa, do PSDB de Minas Gerais; e

- b) o segundo aspecto que permanece polêmico diz respeito à aceitação do campo de ação da assistência social. Existem formas de entendimento pré-CF88; pré-Loas; pré-PNAS-04; pré-Suas, que consideram que assistência social significa prover atenções gratuitas aos mais pobres, sejam eles de qualquer natureza. Isto caracteriza que o domínio da assistência social é o domínio de uma condição de acesso: ausência de pagamento direto. De fato, se trata de uma concessão de mérito e não da desmercadorização do acesso enquanto política social. Há uma resistência em reconhecer um campo de ação específico para assistência social. Esse modo de ver não considera a provisão de direitos sociais através dessa política. Ela realizaria assim, ações da “assistência”, isto é, gratuitas. A defesa deste ponto de vista está bastante vinculada a organizações que prestam atenções a pessoas com deficiência, no debate do PL 3.021.

Aprovar o projeto de lei que legaliza o Suas (PL 3.077/08) em curso na Câmara Federal, mediante a introdução de alterações à Loas, é fundamental assim como a aprovação do PL 3.021/08 que já exige redação mais adequada dos artigos 18 e 19 relativos à assistência social.

Feitas estas considerações, e dando seguimento ao tema que denominei de horizontes para a política de Assistência Social no Brasil, organizei as ideias em torno de 10 pontos ou 10 desafios a serem enfrentados, que enunciarei antes de examiná-los:

- afirmar o estatuto de política pública para a assistência social assegurando-o pelo: a) fortalecimento da construção nacional da gestão da política; b) rompendo com o velho paradigma fragmentador em segmentos e introduzindo as proteções sociais básica e especial; c) consolidando um campo específico de atenções através de serviços e benefícios cujo acesso é consolidador de direitos sociais e não só humanos;
- afirmar o eixo político da política na **capacidade protetiva da família** espalhando a noção de seguridade social do indivíduo à família;





- afirmar a unidade de gestão pela nacionalização da política através da efetivação suprapartidária do Suas enquanto compromisso ético social que afiança o direito à proteção social a indivíduos e famílias de forma não contributiva;
- reafirmar a aliança da assistência social da e na seguridade social através do reconhecimento das necessidades protetivas da família, estabelecendo laços que reforcem a lógica da proteção da assistência social para além da área de concessão de benefícios (materiais ou em espécie) a implantação da rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial;
- ganhar unidade na luta real pelos direitos sociais na assistência social. A construção da unidade em torno dos direitos socioassistenciais não é ainda um fato. Precisa ser retomado ao que se chegou na V Conferência Nacional de Assistência Social enquanto decálogo de direitos, reafirmá-los, acrescer, corrigir;
- afirmar o campo da universalidade da política de assistência social para com a proteção social no âmbito da seguridade social quebrando a noção de política residual e compensatória;
- construir a relação institucional entre serviços e benefícios na divisão federativa de responsabilidades na assistência social;
- reafirmar a base da relação entre a assistência social e entidades sociais pela política social pública de direitos que exige compromissos públicos;
- reafirmar o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC, também chamado BCP-Loas) na lógica da assistência social e não na lógica da previdência social enquanto política nacional com gestão centrada na União e contribuinte; e
- afirmar a assistência social e direito social como um bem social no campo da proteção social.

O Estatuto de Política Pública: a capacidade de construir a unidade nacional

Assegurar o estatuto da política pública é uma primeira grande exigência. Esse estatuto é complexo e não advém de um discurso, de um rótulo ou de um título. Ele exige tornar visível, compreensível o





caráter público da política e instalar na gestão dos três entes federativos uma nova capacidade: de identificação da totalidade da demanda nos territórios face às atenções instaladas; de obter clareza quanto ao que é específico à política de assistência social, no campo dos direitos à seguridade social e à cidadania.

Por caráter público de política entende-se a efetiva compreensão, explicação, demonstração do que vem a política de assistência social na realidade brasileira, seu impacto nessa realidade e no processo de emancipação de sujeitos, famílias, segmentos de classe e por que não, classe social.

O alcance desta totalidade exige investirmos em uma capacidade de síntese de dados sobre essa política, sua organicidade e seus resultados.

As dificuldades e as afirmações da assistência social como política pública

Para muitos a assistência social é ainda entendida como **uma política para o pobre e a pobreza**. Este modo de ver e compreender é falacioso e acrítico. É falacioso porque, evidentemente, a assistência social como qualquer outra política social não tem resolutividade sobre o pobre ou a pobreza. Por consequência, a assistência social **não teria resultados positivos**, somente amenizações. Seu teto de resolutividade sob essa concepção torna-se bastante baixo e imediatista. É também acrítico, porque descola a análise da geração das demandas sociais do modelo econômico. É sabido e notório que a pobreza resulta do modelo de acumulação adotado pela sociedade de mercado e, no caso brasileiro, pela imensa desigualdade e dívida social que marcam a história do modelo econômico brasileiro.

A assistência social ao expandir o alcance da proteção social para além da relação de trabalho encontra oposições. De um lado as oposições conservadoras que submetem o acesso social ao trabalho, dentro de sua visão disciplinar que atrela a política social ao desempenho do mercado. Nesta leitura, o acesso fora do mercado é visto como tutelador. Suporta-se somente nessa concepção o acesso a educação e saúde fora do mercado. Mas sempre com uma atenção em grau básico e não universal ou em alta qualidade.





Ocorre por outro lado, que leituras críticas, ao analisarem a sociedade do capital, concretamente registram a determinação econômica e nela a relação capital-trabalho. Esta determinante econômica que seguramente explica leva, no mais das vezes, a considerar que inexistente espaço para a política social obter novas conquistas através da luta social. É preciso ter claro e afirmar que a luta social acresce novos elementos à luta econômica. Uma política social não é expressão da legislação social do trabalho, por mais que este seja explicativo da sociedade do capital.

A assistência social como outras políticas sociais tem campo de conquistas sociais que são palpáveis, efetivos e demonstráveis em múltiplas experiências, isso não a torna resolutiva de todas as manifestações da questão social, ou de todas as manifestações de desigualdade social, ou ainda da pobreza embora contenha um campo de resolutividade.

Por outro lado, ela não é uma panaceia, como dizem alguns, como não é também, o campo de excelência da prática do Serviço Social. Neste caso, ela é um campo significativo de absorção do trabalho de assistentes sociais, mas não só deles. Psicólogos, advogados, engenheiros, administradores, arquitetos entre vários outros profissionais são agentes operadores dessa política pública.

Estas ponderações se voltam para a necessidade de termos uma posição face ao movimento de segmentos dirigentes da categoria dos assistentes sociais, que vem buscando impedir a afirmação da assistência social como política pública de direitos, considerando equivocadamente, que sua presença dociliza a economia e precariza as políticas sociais por atender tão só aos interesses do capital e da acumulação.

A assistência social é contributiva no enfrentamento da desigualdade social assim como as demais políticas sociais, mas não é resolutiva dessas desigualdades não porque seja falha ou inadequada, mas porque a resolutividade das desigualdades transborda seu âmbito. Isto não lhe traz qualquer desabono ou redução. Nessa dimensão pela distributividade, que resulta de suas ações, é que ela alcança algumas manifestações da pobreza enquanto manifestações da questão social e os cidadãos que estão vivenciando tais exclusões, vitimizações, espoliações, sendo invisíveis aos olhos do Estado suas necessidades.





A assistência social amplia a agenda de respostas sociais do Estado quando incorpora necessidades sociais antes consideradas individuais, agora coletivas, e na condição de direitos de cidadania.

Sua particularidade é a de tornar visível aos olhos da sociedade, do capital, do Estado, segmentos da população que são invisíveis e tem interdito seu acesso no campo da proteção social.

A sociedade brasileira tem marcada história de subalternização e exclusão para aqueles que não têm acesso ao mercado, isto é, ela tem uma concepção restrita e restritiva do acesso a provisões públicas pela condição de cidadania. A inclusão na política social não se dá pela via do trabalho, mas pelo reconhecimento pleno dos direitos humanos e sociais, vale dizer pelo reconhecimento dos direitos de cidadania. A única política social que se vincula pelo acesso ao trabalho formal é a previdência social.

Ter clareza da totalidade, num primeiro plano significa ter clareza da direção política da política de assistência social.

A construção do sentido público na assistência social

Um segundo desafio é o de tornar a política de assistência social efetivamente pública. E aqui reside a grande dificuldade em preparar os agentes institucionais para ruptura com velhos paradigmas e anuncia o estatuto de política pública e consequentes exigências que alteram substantivamente o processo de gestão.

Toda a trajetória da assistência social é de fragmentação entre ações públicas e privadas e entre segmentos sociais. Neste caso, qualificados como carentes, são apartados da condição de cidadãos e trabalhadores. Outra fragmentação decorre do modo tradicional de gestão diferenciado entre os entes federativos pela mediação de primeiras-damas, pelas descontinuidades de ação entre governos. A história dessa política tem movimentado mais interesses corporativos do que interesses gerais. É preciso entender que a política pública ultrapassa dimensões limitadas.

O impacto de uma política social afeta e é afetado pelo conjunto das políticas sociais e econômicas. Seus efeitos transbordam os muros de uma só política.





Na assistência social, o domínio da política pública é ainda mais discursivo do que efetivo alterador do modo histórico da gestão das práticas nessa área. A exemplo, nos Orçamentos Públicos, a Função Programática 8 – Assistência Social é incorporada por diversas áreas como Abastecimento, Transporte, Esporte e Lazer e, pior, pelo trabalho de primeiras-damas, através de Fundos de Solidariedade. Neste caso, o recurso financeiro é aplicado fora da decisão do Fundo Municipal ou Estadual de Assistência social como preconiza a lei.

O reconhecimento da demanda em sua totalidade

O terceiro desafio é reconhecer a demanda, saindo do paradigma de situações, caso a caso, ocorrências. Daí a centralidade do avanço da **vigilância social**, uma das funções da assistência social estabelecida pela PNAS-04.

É pelo domínio territorial da demanda que em primeiro lugar se tem o avanço do reconhecimento pelo Estado dos cidadãos não incluídos.

Isto exige coragem, pois demonstrar a demanda certamente indica mais a presença da necessidade do que das respostas, e isto pode demonstrar que, embora muito já se tenha feito, ainda há muito por fazer.

Do ponto de vista dos direitos ou do alcance dos direitos sociais, demonstrar a demanda significa configurar cidadãos e não municípios. Por isso a categoria territórios e não municípios pois ela exige que o gestor municipal volte os olhos (e a responsabilidade de Estado) para os cidadãos e não para o entendimento de que já é pleno (ou exemplar) pelo fato de desenvolver uma dada experiência. A exemplo, um Cras em um município não significa o reconhecimento da demanda por Cras. Mais próximo seria no mínimo considerar as famílias que recebem benefícios em um dado município e a sua cobertura por Cras. Mais avançado ainda é considerar a totalidade das famílias em vulnerabilidade.

Temos hoje duas unidades de análise na política de assistência social: indivíduos e famílias. Estas unidades não podem ser tomadas como fragmentadoras do pertencimento a campo do trabalho, do segmento de classe já que em uma sociedade capitalista e no âmbito da política social o conflito capital trabalho é componente essencial.





A partir da centralidade da matricialidade sociofamiliar deveríamos convergir a análise dos resultados para famílias como um agregado básico de relações intergeracionais, de gênero, de produção e de reprodução social para além de afirmação de valores, cultura e afetos essenciais nas relações humanas.

Assim para a assistência social não bastaria a categoria beneficiário do BPC, mas famílias beneficiárias do BPC, mesmo quando essa família seja constituída de uma só pessoa.

As desproteções familiares como objeto de proteção

Um quarto plano de avanço está no reconhecimento de quais são as situações de desproteção familiar alcançáveis pela política de assistência social. Ainda que essa desproteção tenha demandas múltiplas precisamos clarear quais dessas demandas são compatíveis com a área de responsabilidade da assistência social. Esta questão é fundamental para orientar o alcance da política e sua afirmação através de resultados palpáveis.

O padrão de cobertura como desafio

O quinto passo supõe conhecer a cobertura ou as ofertas de cobertura a essa demanda e sua qualidade. Conhecer a qualidade dessas respostas é um processo que exige estabelecer padrões de qualidade e quantidade de cobertura dos serviços. Temos que objetivar este conteúdo em uma leitura local, regional e nacional.

Em síntese, o estatuto de política pública supõe dimensionar e qualificar a responsabilidade do Estado em dar respostas a um conjunto de necessidades sociais na condição de direitos reclamáveis, a partir do que concretamente está sendo ofertado e realizado.

O Eixo Político da Política: a centralidade na capacidade protetiva das famílias

Quando do trânsito do Ministério da Assistência Social para a Secretaria Nacional de Assistência Social (Snas), em meados de 2003, discutiu-se e foi adotado o caráter setorial da política de assistência





social. Ela não seria auxiliar ou processante das demais políticas, mas uma política com responsabilidades próprias que opera em completude com as demais políticas sociais e econômicas.

Não se tomou por referência uma política genérica em atenções para uma clientela definida por corte de renda. Essa concepção maior de uma política social com campo próprio no âmbito de necessidades sociais de proteção social permanece ainda fragilizada pelos usos e costumes tradicionais. Muitos permanecem entendendo-a como política para o pobre ou a pobreza e destinada a conferir uma melhoria na vida do pobre e não propriamente assegurar proteção social como direito e seu vínculo com a Seguridade Social brasileira. A vivência de acessos a benefícios com corte de renda estimula a presença do velho paradigma.

De fato, a PNAS-2004 ressalta o âmbito da assistência social como o da proteção social e seu eixo na matricialidade sociofamiliar. Considero que esta definição leva a ter como objeto analítico e de ação a **capacidade protetiva da família**. No caso, a família é um sujeito coletivo e não só, a soma de seus membros ou a visão de um deles. Ainda temos um “vácuo de conhecimentos” sobre essa questão. Temos que ter coragem de aprofundar o conhecimento e o alcance possível de resultados sobre essa modalidade de proteção social.

Aqui reside um dos pontos sensíveis: a lógica da ação face a segmentos sociais ou por ciclos de vida (embora seja marcada por demandas mais organizadas) tende a captar e comandar as iniciativas fora do eixo agregador da matricialidade sociofamiliar. A capacidade protetiva da família não é considerada na lógica dos segmentos, pois nesta, a noção de indivíduo é preponderante.

Os conhecimentos sobre as famílias e a sua capacidade protetiva não cresceram necessariamente em cada cidade. A existência do Programa de Atenção Integral da Família (Paif), não significa necessariamente o eixo da gestão na capacidade protetiva das famílias, dado que o processo de gestão é particular a cada ente federativo. Há tendência em operar o Paif como linha de financiamento – uso e costume tradicional da relação dos governos subnacionais com o governo federal e não como novo paradigma de proteção social.

Talvez ainda não tenhamos decodificado o suficiente a relação entre matricialidade sociofamiliar e o processo de gestão da assistência social





na proteção social básica e especial e entre serviços e benefícios. Seguramente, o trabalho com famílias embora de centralidade na proteção básica é também de importância fundamental na proteção especial.

Quer a proteção básica quer a especial são regidas pela matricialidade sociofamiliar. Isto significa que o alcance do Paif precisa ser entendido como pleiteiam os pequenos municípios que correspondem a mais de 70% da realidade dos entes gestores da assistência social.

A Unidade de Gestão: a nacionalização da política pela efetivação do Suas

Unidade é a estratégia básica de reversão da fragmentação e pulverização das formas e modos de aparecer da assistência social no Estado brasileiro entre os três entes federativos e em cada um deles, através da construção de um mesmo significado e do compromisso ético e social com direitos à proteção social de famílias e indivíduos.

A construção do Suas é mais um processo de nacionalização do que de descentralização de ações. Esse processo supõe a adoção de um novo paradigma. A difusão desse paradigma entre os entes federativos e sua adoção é heterogênea, não só por ausência de compreensão, mas de capacidade estratégica para enfrentar condições objetivas.

Há claros espaços de resistência que vêm sendo acentuados como traços de disputa partidária. Ocorre a necessidade de tornar bastante objetivo o que é suprapartidário e o que é partidário no alcance da política de assistência social.

Ocorre uma insuficiência da discussão técnico-política gerada pelo processo de construção do Suas e, por consequência, é limitada a capacidade para responder à complexidade das questões sobre o impacto do modelo de política pública de assistência social na realidade brasileira.

Se o conceito de unidade é força vital para a política pública, ele tem um forte oponente de caráter ideológico e partidário. A concepção de ação social (pré-política pública) e, nela, da movimentação da solidariedade em busca de iniciativas da sociedade, é incentivada por muitos gestores, analistas, governantes. A ideia de “religiosidade civil” ou do solidarismo é enfatizada por dirigentes da direita e da esquerda, sem esquecer o centro, em contraponto a serviços sociais públicos.





Esse modelo é cortejado por políticos de renome. É um modelo mais compatível com o “*status quo*” embora apareça como “moderno ou contemporâneo”. O solidarismo de voluntários e ONGs granjeia simpatias de vários políticos e governantes, pois no embate de forças adquire o significado de ampliação de apoios a quadros políticos que estão em busca de votos para eleição ou para ampliação das bases de Governo.

Este amálgama político exige explicitar mais a fundo o alcance da concepção de unidade representada, a primeiro plano, pelo Suas, como Sistema Único de Gestão. A concepção de unidade de gestão contida no Suas é decodificada por alguns como um processo de federalização e ampliação de forças do PT, partido no Governo do país. Alguns dirão até que ela quebra a autonomia de municípios e estados.

O processo de habilitação dos municípios precisa receber novos elementos pautados na unidade de gestão, mas não genericamente considerados e sim, direcionados para a concretização dos direitos dos cidadãos.

A perna desse sistema que se refere à relação com as iniciativas da sociedade precisa estar claramente desenvolvida, sob pena de deflagrar uma guerra. De um lado, o Suas; de outro, as entidades ou iniciativas sociais. Esta dualidade começa a ser partidarizada e, para além disso, a rotular ações sociais de entidades como contemporâneas; e sistemas públicos, como retrógrados. Espera-se que a crise econômica atual tenda a reequilibrar esse preconceito.

A Aliança da/na Seguridade Social: a partir da proteção social a famílias

A gestão da seguridade social proposta pela CF88 não decolou, apesar de termos o Orçamento da Seguridade Social e um extinto Conselho Nacional de Seguridade Social. Não há um lócus governamental promotor da seguridade, nem vias de acesso entre saúde, previdência e assistência social nessa direção.

Para a política de assistência social, a mais frágil das três, a menos definida pela CF88, a seguridade social é um eixo, uma bússola que força sua direção para o campo dos direitos, do dever de Estado de alcance da universalidade de respostas.





A força da seguridade social é uma necessidade para evitar o retrocesso e a fragmentação da política de assistência social. Há que se manter na assistência social forte relação com as lutas pela permanência e avanço da seguridade social.

Considero que o eixo família e seguridade social poderia ser estratégico como campo da assistência social, na aproximação com saúde e previdência social.

Cada uma das políticas tem concepções próprias sobre família, e ainda não se criou ou aprofundou o diálogo entre elas, sobre família e proteção social.

Não se está com isto preconizando o familismo ou a centralidade de responsabilidades na família, em substituição à responsabilidade pública pela Seguridade Social. Pelo contrário, o que se quer entender é a expectativa de responsabilidades familiares que a saúde e a previdência social, além da própria assistência social, contêm; e a efetiva capacidade que as famílias brasileiras têm para responder a tais expectativas, que podem estar acima ou abaixo do real. Estas concepções têm que passar pela prova concreta do real das famílias, principalmente das uniparentais e chefiadas por mulheres.

A discussão sobre a relação entre matricialidade sociofamiliar e a seguridade social precisa ser mais discutida e clareada, com o concurso da saúde e da previdência. A saúde tem centralidade na saúde coletiva, a previdência na cobertura do indivíduo trabalhador, a mediação da assistência social com o núcleo básico de proteção que é a família precisa ganhar maior visibilidade e consistência no âmbito da seguridade social.

A Construção de Unidade em Torno dos Direitos Socioassistenciais

Se o fortalecimento do estatuto de política pública de seguridade social e a efetivação do Sistema Único de Gestão da Assistência Social, fortalecem a presença do dever de Estado na política de assistência social, a promoção dos direitos de cidadania teima em ser mais um anúncio, uma perspectiva, do que estratégias institucionais efetivas para alcance dos cidadãos.





Já é sabido que, do ponto de vista nacional, o acesso ao BPC é que tem atravessado a processualidade jurídica e se configurado efetivamente como direito. Benefícios e serviços são ainda construções de governos e não de Estado.

Chegamos a um decálogo de direitos socioassistenciais, mas ele não ganha espaço em nossas discussões, documentos etc. e ficou mais para letra morta, que para discussão e operacionalização vivas.

Aceita-se ou não o decálogo? Ele levanta questões de fundo sobre a equidade no acesso aos direitos socioassistenciais. Se o impacto da política de financiamento, dentre outras questões vitais para uma política pública em direção à universalidade, é consagrado na construção do decálogo, com certeza faltam ainda outras dimensões; e essa discussão não foi retomada ou aprofundada.

A assistência social ingressa no campo dos direitos, pelo direito humano à dignidade. A questão é transformar direitos humanos no que for compatível a acessos sociais e, portanto, em direitos sociais, isto é, direito a determinados acessos que a assistência social deva prover e garantir.

Há leis municipais e estaduais nessa direção que deveriam ser aglutinadas e copiladas, de modo a gerar o fomento a iniciativas de legislações, infraconstitucionais nessa direção.

A Questão da Universalidade de Atenções na Assistência Social

Por mais paradoxal que seja, ainda não há resposta para a pergunta sobre o que é universalidade na assistência social.

Para responder, é preciso definir quem é seu público, que direitos tem e quais são os deveres dessa política, além é evidente, de produzir conhecimentos sobre essa universalidade. Temos avanços nessa direção. O censo populacional feito em 2007 pela SNAS estima em 50 mil brasileiros a população que vive em situação de rua. A pergunta é: qual a cobertura existente, quantitativa e qualitativa para a população em situação de rua? Quais seus direitos?

Alguns têm discutido a expressão que há na Constituição – “a quem dela necessitar” –, interpretando a expressão como restritiva. Considero que, se o sentido é o do reconhecimento da necessidade, não do necessi-





tado, não há qualquer restrição. Afinal, todo acesso de todas as políticas sociais deve ser assegurado, é claro, aos que dele necessitem.

Construção da Relação Institucional entre Serviços e Benefícios na Divisão Federativa das Responsabilidades na Assistência Social

Temos estudado diversos modelos da assistência social em países americanos, latino-americanos, asiáticos, europeus.

A tendência que temos no Brasil da forte concentração orçamentária federal em benefícios é comum a diferentes realidades. Este é o modelo preponderante da assistência social em uma sociedade de mercado: fazer da atenção um substituto de renda que permita o consumo no mercado.

Esta é a forma adaptativa – alguns dirão compensatória – fundamentada no acesso a mercadorias através do mercado. Esta é a lógica da previdência social como proteção social. Todavia, não é a lógica da proteção social da saúde ou da educação. A pergunta é: o que na assistência social é efetivamente desmercadorizado?

A equação nesse modelo mercadológico é: proteção = dinheiro para adquirir mercadorias como proteção.

A sociedade de mercado aceita mais o acesso a benefícios mediante teste de meios. O benefício é visto como alavancador da economia, do processo de consumo. O beneficiário é visto como força de trabalho a ser inserida no mercado. Este é um equivocado conceito de emancipação, divulgado como desejável e ausente da concepção de direitos de cidadania.

Claro que, aqui, o conceito de proteção foi reduzido a uma equação economicista. Como a avaliação da necessidade de proteção das famílias se faz pelo cálculo da renda *per capita*, isto é, a capacidade protetiva da família mediada pela renda, já ocorre, à partida, a reiteração da relação proteção/mercadoria/renda.

Evidente que, em uma sociedade de mercado, a sobrevivência de alguém é considerada pela sua capacidade de consumo de mercadorias ou de aquisição ou de seu poder de compra. O alcance de proteção social estaria então relacionado a seu poder de compra. Esta é a lógica do mercado, mas não pode ser a lógica da política social pública, porque





qualquer política social só o é, efetivamente, quando desmercadoriza uma atenção. De outro modo é só subsídio.

Não ter dinheiro no bolso (nem no banco), na sociedade de mercado, é sem dúvida, uma desproteção, mas isto não configura o elenco das desproteções ou a resultante do que se entende por desproteção em uma família para uma política social pública, principalmente no caso da assistência social. Quais as proteções que não são mercadorias na assistência social?

Esta é a questão objetiva para qual precisamos ter claras respostas.

Alguns responderão que proteção e inclusão são similares, e que buscar proteção é estar incluído. Com certeza, no entendimento mais chão, inclusão significa ser parte de, ser aceito por. Inclusão é uma situação relativa e que, em grande parte, deriva de superação de estigmas e discriminações. A proteção social vai além da superação de estigmas e de apartações. A proteção à dignidade humana alcança mais situações de equidade.

O quanto além isto significa? Ainda não temos respostas claras ou, por vezes, há um medo de oferecê-las.

A expansão do alcance da proteção para além da renda traz o debate sobre os serviços. Estamos ainda em terreno pantanoso nesse quesito e, sob várias óticas, a relação serviço-benefício/beneficiário é ainda pautada pela separação entre um e outro nas responsabilidades federativas. A gestão federal dos benefícios não está claramente municipalizada em atribuições, o mesmo ocorrendo em caminho inverso com a gestão dos serviços.

A Clareza da Relação com Entidades Sociais no Âmbito de uma Política Social Asseguradora de Direitos

Este é um debate necessário, pois o modelo de gestão da assistência social, ao trazer a cena o cidadão, supõe um novo tratamento da intermediação da entidade social envolvida com atenções da assistência social ao cidadão. Todavia, temos que lembrar que uma entidade é um sujeito coletivo que lutará por um novo lugar e/ou a manutenção do antigo lugar. Temos que lhes dar uma resposta clara, no modelo que





não fragilize o eixo político da política centrado no direito do cidadão (e não do apoio corporativo a entidades sociais).

Reafirmar o BPC na Lógica da Assistência Social

No que se refere aos benefícios, sabemos que o BPC é aquele que traz mais forte a ideia de mínimo social em que se apoiou a Loas. Ele é uma forma de pensão social ou do “*income support*” inglês. Reconhece a salvaguarda da dignidade de idosos e pessoas com deficiência, pelo Estado; mas sem dúvida se assenta no princípio plenamente aceito pela sociedade de mercado para a assistência social.

É preciso registrar que até a emissão da Loas, a linguagem de “benefícios”, própria da previdência social, não percorria a assistência social. Órgãos gestores municipais e estaduais praticavam auxílios em espécie ou em seus materiais. A linguagem de benefícios passou a ser aplicada por mimetismo sem maior reflexão sobre o significado dessa mudança de nomenclatura. Interessante registrar que a gestão federal da assistência social não havia ingressado até 1996 em prover atenções individuais. Eventualmente, em ocorrências de catástrofes, poderia mobilizar-se em coletar bens materiais e distribuí-los. A aplicação de benefícios foi uma novidade maior para a instância federal do que para municípios e estados, que certamente manifestaram tendência de reproduzir os velhos procedimentos de auxílios.

Nos debates sobre o BPC, a grande discussão é entre a precedência da lógica da seguridade social a orientar a gestão do benefício, ou da lógica da previdência social (de assegurar renda para quem não se possa automanter. É reconhecido que sua gestão está bastante impregnada da lógica da previdência social e que precisa aliar-se à lógica da assistência social, não à lógica da contribuição pelo trabalho. A lógica da assistência social tem matricialidade sociofamiliar e de direito do cidadão à proteção social independente da legislação social do trabalho.

A leitura do BPC é sobretudo federal e não federativa. É preciso avançar essa discussão, para que a capacidade gestora dos municípios e deles do Cras faça transitar a relação indireta do benefício (mediado pelo agente financeiro) pela relação direta do serviço (mediado pelo agente social).





É preciso desenvolver mais estudos de cobertura. Talvez incluindo questões específicas a serem identificadas pelo censo de 2010 a ser realizado pelo IBGE. Outra direção é estabelecer conexão entre o Cadastro do BPC e o Cadastro Único do Programa Bolsa Família. Talvez seja um campo de trabalho de municípios, e não propriamente federal, desde que se crie ferramenta adequada.

O BPC transitou do campo do Executivo e nele da Assistência Social para o Judiciário. A precedência da necessidade à renda *per capita* da família é ponto central. A tendência em expandir o acesso a *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo se acentua.

O processo de avaliação dos resultados para a proteção familiar, a qualidade do envelhecimento, a qualidade de vida de pessoas com deficiência é também outro eixo necessário a orientar nosso conhecimento sobre resultados das ações da assistência social desencadeadas pelo acesso ao BPC.

Uma nova caminhada que é a ruptura com a ideia apregoada por economistas que o BPC (ou como o tratam, “o Loas”) voltado exclusivamente para o apoio ao idoso, sem considerar seu alcance para as pessoas com deficiência. Já começam a ficar visíveis, pela proposta BPC na Escola, as atenções do BPC a crianças e jovens. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e os próprios gestores municipais não têm ideia de que cerca de 35% do benefício às pessoas com deficiência é direcionado para crianças e jovens com menos de 18 anos.

Não se faz também a conexão entre o benefício do Bolsa Família e o Salário Família, embora similares na demanda e no valor do benefício. Ambos se destinam a crianças e jovens, mas não são reconhecidos como tal. O exame em conjunto desses benefícios será salutar.

Assistência Social como Bem Social não Essencial

A assistência social é um bem social. Possivelmente, quando a segurança social, de modo mais abrangente foi fortalecida como bens essenciais e direito de cidadania, será ampliado o campo de reconhecimento dos direitos socioassistenciais.





Por fim,

A assistência social tem assumido o lugar de uma política lunar que aqui é analogicamente referido a partir de dois elementos. Um em que a luz da política de assistência social, por mais esforço que façamos, não tem a força da luz solar, já que a proteção social numa sociedade competitiva e darwinista tem relação com fraqueza e não com força. Por isso, o tema de risco, incerteza, insegurança ganha centralidade ou exige a discussão da segurança.

Outra característica que coloca a **assistência social como política lunar** é a permanência da concepção liberal da proteção social que a coloca como responsabilidade individual. Nesta perspectiva, a proteção social fica diretamente relacionada a um resultado da política de trabalho, ou melhor, de emprego e renda. Neste contexto, a proteção social como direito de cidadania fica confinada ao ambiente de sombras de luas minguentes. O horizonte e resultado da política de assistência social fica reduzido a obter emprego e ampliar a capacidade produtiva de indivíduos. Nada, portanto, relacionado com a capacidade protetiva da(s) família(s).

Este é outro paradoxo que faz voltar a assistência social ao velho conceito de política processante. Volta a roda ao ponto de saída, isto é, a não caminhar como política de direitos sociais e humanos.





**Universidade:
a educação diante dos desafios
do ensino a distância**







A Universidade em Questão

Edgard de Assis Carvalho

Professor titular de Antropologia. Coordenador do
Núcleo de Estudos da Complexidade – Complexus – da
Faculdade/PG de Ciências Sociais da PUC/SP

Muito já foi dito sobre o desempenho e função da Universidade: a relação crítica com o sistema-mundo, a estrutura regida pela tríade ensino-pesquisa-extensão, a organização ancorada na integração graduação-pós-graduação, a função crítica diante das contradições da modernidade, a contribuição para a emancipação dos povos, a integração com as lutas sociais, as excelências do ensino a distância, a democratização do acesso por meio de uma discutível e populista política de cotas raciais e de classe. Meu ponto de vista não pretende delinear um diagnóstico, muito menos um programa de gestão universitária, mas esboçar um conjunto de ideias que possibilite criar as bases de um projeto que devolva à universidade sua função primordial: conservar, regenerar, preservar e gerar saberes sobre a vida e ampliar o entendimento do mundo.

Já dispomos de significativa reserva acumulada de iniciativas e propostas. Em 1986, sob patrocínio da Unesco, dezenove pensadores reuniram-se em Veneza em torno do tema “Ciência e as fronteiras do conhecimento”: o prólogo de nosso passado cultural. Apenas um brasileiro, o matemático Ubiratan d’Ambrosio esteve presente na ocasião. O encontro produziu uma declaração com seis recomendações: (1) superar os abismos entre ciências da vida e ciências do homem; (2) entender que o modo de articulação do pensamento é o mesmo para todos os humanos, apesar da hegemonia cartesiana instalada no dispositivo acadêmico; (3) exercer a transdisciplinaridade como modalidade educativa que supere o conhecimento disciplinar responsável pela fragmentação do conhecimento; (4) imaginar métodos educacionais que não sejam compostos por pressupostos rígidos, mas por estraté-





gias multipolares de seleção e atuação; (5) produzir parâmetros para a ética científica e para processos decisórios que consigam superar as querelas de docentes, cursos, departamentos; (6) construir um patamar de universalidade que dialogue com a diversidade das culturas.

Dez anos mais tarde, em Lisboa, na Fundação Calouste Gulbenkian, outro conjunto de pensadores organiza um evento denominado *Para abrir as ciências sociais*. Presidido por Immanuel Wallerstein e profissionais de diversas áreas como Ilya Prigogine, Nobel de Química de 1977, a composição do fórum era multidisciplinar. O relatório final contém quatro pontos compostos por duas recusas peremptórias e duas aceitações irrevogáveis: (1) recusar a separação natureza/cultura, ou animalidade/humanidade, incrustada no pensamento moderno pelo menos desde Descartes; (2) recusar o poder do Estado como mandante, executor e censor das ações socioeducativas; (3) aceitar a interminável tensão entre singular e plural, local e global, universal e particular como características iminentes às sociedades humanas; (4) aceitar que a objetividade e a busca da verdade devem ser sempre colocadas entre parênteses e examinadas à luz das premissas sempre mutáveis do conhecimento.

Além disso, o texto recomenda alterações estruturais significativas: (1) a ampliação do número de instituições – universidades e empresas – capazes de reunir pesquisadores que, durante um ano, desenvolvam um trabalho comum em torno de problemas sociais cruciais; (2) o estabelecimento de programas de pesquisa transversais que superem as balizas de demarcação tradicionais, dotados de fundos estatais ou privados com tempo predeterminado; (3) a obrigatoriedade da dupla filiação departamental que favoreça o diálogo e o debate intercâmbios e contribua para a superação da dicotomia ciências do homem-ciências da vida; (4) trabalho integrado na pós-graduação. Por exemplo, alunos de doutorado devem cursar disciplinas fora de sua área específica, na graduação inclusive, com o objetivo de transversalizar os saberes e ampliar o escopo das pesquisas, teses, dissertações, geralmente focadas em objetos singulares.

Em 1997, vem à luz o relatório elaborado pela comissão internacional sobre a educação para o século XXI presidida por Jacques Delors em que constam os quatro pilares de um novo tipo de educação:





aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto e aprender a ser. O primeiro implica reconhecer que os erros não devem ser afastados como componentes irracionais e descartáveis. Para conhecer é necessário estabelecer pontes e conexões entre passado e presente, presente e futuro, assumir que o conhecimento é biodegradável e a condição humana impermanente.

O segundo diz respeito ao destino dos conhecimentos adquiridos. Devemos nos contentar com a mera soma de tudo aquilo que aprendemos na vida, como se a totalidade fosse um sistema fechado e estável? O dilema é: ter uma cabeça-feita, que só se movimenta nos territórios restritos e esclerosados da especialização unidimensional, ou uma cabeça bem-feita que religa filosofias, artes, mitos aos avanços da tecnociência. Essa cabeça bem-feita abre-se às incertezas do mundo, reconhece a existência de múltiplos níveis de realidade, ultrapassa sua área especializada e local para acessar a universidade do mundo.

O terceiro incide nos princípios regulatórios do cotidiano acadêmico. Viver junto supõe atitude crítica perante si mesmo e os outros, o que requer tolerância, diálogo destituído de ressentimento; supõe, também, deixar de lado um acordo tácito entre quem ensina e quem aprende. Viver junto implica não permitir que as gramáticas da criação sejam castradas pela mediocridade de espaços disciplinares confinados, marcados pelas experiências endogâmicas da repetição: mesmos programas, mesmas bibliografias, mesmas avaliações. Viver junto é mergulhar de cabeça nas experiências da criatividade e da beleza, nas poéticas da existência.

O quarto pressupõe uma atitude arqueológica: escavar, escavar sempre e cada vez mais, aparelhar-se, exercitar-se como na escalada de uma montanha, penetrar em territórios desconhecidos, recuperar o tempo perdido de si mesmo, sua história, sua memória, dúvidas e condicionamentos. A relação dialógica vida e ideias deve ser perseguida a qualquer custo, para que a sala de aula se converta em espaço aberto, criativo e auto-organizador.

Em 1998 o ministério da educação nacional da França tenta mudar o ensino médio. Instala um conselho científico presidido por Edgar Morin com o seguinte objetivo: *Que saberes ensinar nas escolas?* O texto-base do projeto é objetivado em sete saberes: (1) admitir o erro; (2) investir contra a fragmentação; (3) reforçar a condição biocultural da vida; (4)





reconhecer a identidade da Terra; (5) enfrentar as incertezas; (6) reforçar a compreensão; (7) fundamentar a ética do gênero humano.

A partir deles, pensadores de múltiplas áreas reuniram-se em torno de oito jornadas: mundo, terra, vida, humanidade, línguas-civilizações-literatura-artes-cinema, história, culturas adolescentes e religião dos saberes. Resistências vieram de toda parte: associações, sindicatos e do próprio governo. Em consequência, o projeto não foi implantado e o que resta dele é uma série de documentos, livros, entrevistas, uma reserva cognitiva para o futuro.

Em 2002, Emilio Roger Ciurana, da Universidade de Valladolid, organiza um encontro denominado *Educação, Universidade e Sociedade na era planetária* que contou com a presença de Edgar Morin, Gustavo López Ospina, Raúl Domingo Motta Ángel Ruiz, Rubén Peralta, Ivano Spano e eu mesmo para mais uma vez debater, imaginar, propor horizontes e utopias realizáveis para a Universidade.

O pressuposto do encontro era o de que a pluridimensionalidade do mundo hipermoderno, líquida, como se admite agora, traz consigo a urgente necessidade da compreensão dos objetos complexos que nos circundam, situem-se eles nos planos da cultura, dos afetos, das subjetividades, dos amores, das biopolíticas. Essa abertura é inseparável do futuro da sociedade. Novos saberes, novas configurações, novas organizações. É preciso reformar o pensamento e sua inserção no sistema-mundo. A reforma do pensamento e da educação aposta na regeneração do homem genérico que não separa razão e imaginação, prosa e poesia, ciência e política.

Em 2008, o relatório do monitoramento global da educação da Unesco – *Por que a governança é importante?* – reitera a persistência das desigualdades de acesso, demanda e avaliação e fixa em 2015 uma base-limite para sanar o problema. É bom lembrar que no *ranking* elaborado pelo EDI – *Índice de desenvolvimento da educação para todos* – o Brasil desce para o 80º lugar, o que, convenhamos, não é nada auspicioso. Relatório anterior de 2007 – *Na direção das sociedades do conhecimento* – já estabelecera a distinção entre as sociedades da informação baseadas nos progressos tecnológicos e as sociedades do conhecimento que valorizam dimensões sociais, éticas e políticas. Características do presente século, essas últimas têm na reforma do ensino seu ponto de partida.





Por onde começar é a pergunta que sempre se faz diante desses desafios. Postergá-los implica convivência, disseminá-los e enfrentá-los exige atitude crítica, um mínimo de coerência, coragem e paciência redobradas, uma dose alopática de revolta. Em primeiro lugar, é preciso deixar-se contaminar pelo *princípio da incerteza racional* e descobrir que razão e desrazão integram qualquer tipo de cognição, mesmo que a ciência instituída, paradigmática, insista em descartar os dispositivos mítico-mágico-imaginários presentes em teorias, conceitos, métodos. A disjunção homem-natureza é o pressuposto reitor dessa cosmovisão.

Com isso, as ciências da cultura e as ciências da natureza, moles e duras, doces e amargas, pré-paradigmáticas e paradigmáticas, desprezaram-se inexoravelmente do panteão do saber, converteram-se em dois continentes incommunicáveis, inundaram o aparato de controle do estado, dividiram o conhecimento em rubricas hierárquicas vazias de sentido ontológico, produziram pensadores midiáticos que atravessam o planeta com suas repetições e cantilenas, cretinizaram os saberes.

Cedo ou tarde, a desterritorialização advirá com a superação efetiva desses falsos antagonismos, mesmo porque a exigência de um futuro sustentável bate cotidianamente à nossa porta. A prática da religação não se efetiva por meio de justaposições de áreas, subáreas e superposições temáticas. É atitude de resistência e de resiliência que implica uma certa dose de desobediência civil perante o aparato da vigilância cognitiva instalado nos setores estatais. Há uma compulsão exagerada da tecnoburocracia por dados, relatórios, índices, classificações, comitês endogâmicos de avaliação que não conseguem estabelecer um horizonte programático efetivo e radical.

Uma boa iniciativa seria admitir que a função escolar de qualquer nível é inserida no tetragrama ordem-desordem-interação-reorganização. Há um circuito socio-histórico entre os quatro termos, um sistema aberto constituído por dissipações e brechas. O tetragrama é composto por relações simultâneas de oposição e complementaridade. A recuperação do passado, a construção sustentável do presente, a reinvenção do futuro serão resultantes disso. No lugar de uma universidade fria, operacional, contente consigo mesma, uma multiversidade mestiça, instável, híbrida inserida na irreversibilidade do tempo, plena de bifurcações e brechas, marcada pela liberdade da invenção, pela





extinção dos grupos corporativos, pela repulsa a fórmulas enregeladas e programas ultrapassados.

Uma digressão histórico-filosófica é oportuna nessa argumentação. Conta a tradição, que Platão fixara na entrada de sua Academia uma tableta solicitando que quem não fosse geômetra se mantivesse afastado dela. Guardadas as devidas distâncias e proporções histórico-filosóficas, fizemos o mesmo por aqui: mantivemos a universidade isolada do mundo, com a crença vã de que ela é um mero reflexo da sociedade, torre de marfim, castelo de alienados. Esotérica, a linguagem que professa não encontra eco no mundo da vida. Silente, não se compromete com o descalabro social, a exclusão cultural e, muito menos, com o cinismo da política.

Só dispomos da linguagem para sermos ouvidos, por vezes considerados, por outras execrados. Se essa argumentação for procedente é da Grande Narrativa – da paleossociedade à hipersociedade midiática – que devemos retirar os elementos necessários para a reforma do ensino e da pesquisa. Talvez nos desapontemos com o caráter descontínuo de nossa própria trajetória bioantropossocial, essa história zero, repleta de significantes flutuantes sempre à busca de significados criativos.

Afinal de contas, a mercadoria-homem, responsável pela desumanização material e espiritual de todo o sistema-mundo, impediu o florescimento de uma sentimento de totalidade, isso porque alienamos sentidos e práticas. A superação desse estado de coisas envolve a reformulação da consciência desventurada e a superação da razão fechada, que se nutre de doutrinas e dogmas. Os processos humanos não são desvendados apenas pelo intelecto, pela razão, pela lógica, pela dedução. Acham-se imbricados no mundo desordenado e contraditório das práticas sociais e das expressões imaginárias. Encontram-se imersos nos processos biológicos, históricos, culturais, nas contradições do capital, nos desatinos da paixão, na irreversibilidade do tempo.

O ato do conhecimento envolve intuição, criatividade, fruição, descoberta, escavação, ignorância, sabedoria, contemplação, desordem, loucura, ilusão, excentricidade, erro, desordem, fantasia, transferência, reorganização. Uma vez perguntaram a Einstein o que era a educação. Educação, disse ele, é o que fica depois que uma pessoa se





esquece de tudo que aprendeu na escola. A força da metáfora é evidente e, claro, não implica o fim da escola.

Acredito que a universidade desempenha um papel crucial na formação da cidadania democrática. Fala-se em crise, nunca se sai dela para valer. Há planos, projetos, apropriação equivocada de conceitos, aparelhamento excessivo do Estado, multiplicação indiscriminada de instituições, índices, siglas. Por isso, a crise se consolida e dela não advém nenhuma mudança significativa no plano da cultura.

Os pilares da chamada crise universitária têm a ver com a hegemonia da fragmentação instalada no dispositivo universitário que hoje domina todos os ramos do saber. Enquanto a Universidade não se empenhar na religação da cultura científica e da cultura das humanidades a dita crise não se resolverá. Darcy Ribeiro costumava afirmar que sua função é dominar o conhecimento de seu tempo para poder transmiti-lo às futuras gerações, alertando-as para o caráter transitório dos saberes.

Inspirado na ideia da hominescência, ou seja, uma emergência ético-cultural para o homem do terceiro milênio, em 2006 Michel Serres fez um apelo às Universidades para que reformassem seu ensino em prol de um saber comum posteriormente subdividido em três grandes plataformas: a primeira explicitaria o programa comum da especialidade, a segunda a narrativa unitária de todas as ciências, a terceira o mosaico das culturas humanas. Nem sequer foi ouvido pelo ministério da educação nacional da França.

O apelo de Serres não se refere à renegação das especialidades tecnocientíficas, mas sua inserção em contextos mais amplos. É assim que se formam os verdadeiros intelectuais. Edgar Morin tem uma definição incisiva do que é o intelectual. Intelectual, ele reitera, é todo pensador que ousa sair do infinitamente pequeno de sua especialidade para alcançar voos mais altos que possibilitem a ampliação do entendimento da vida em todas as suas dimensões.

Por essa razão, diabolizar as instituições privadas é algo insensato e preconceituoso, pois elas não podem ser todas colocadas no mesmo plano. Temos as comunitárias, como as PUCs, que se destacam no cenário da ciência feita no país, os centros universitários que se dedicam apenas ao ensino, as faculdades isoladas que formam para o imediato. A





avaliação da produção é, portanto, assunto delicado. Poder-se-ia perguntar, por exemplo, quem avalia os avaliadores.

Todos sabemos que comitês avaliativos, que julgam particulares e estatais, são dominados pela fragmentação, mesmo que haja comitês denominados inter ou multidisciplinares. O problema da representação acadêmica nesses setores da tecnoburocracia estatal pode ser agregado a isso. As instituições privadas raramente têm assento neles que permanecem caudatários da visão ideológica dominante. Há produção de excelente qualidade por toda parte. É sempre prudente não generalizar de modo abusivo. Há estatais improdutivas, o estado não é o único balizador do conhecimento científico, o capitalismo neoliberal não é o bode expiatório do descalabro instalado na Universidade.

A excelência do ensino e da pesquisa não está concentrada unicamente nas estatais, embora dados estatísticos apontem para isso. Generalizações desse tipo são perigosas, os dados precisam ser relativizados. Claro que nas estatais a pesquisa fundamental conta com verbas generosas, pesquisadores exclusivos em tempo integral. Basta ver os indicadores de ciência e tecnologia disponíveis nos bancos de dados. Há um claro direcionamento, eu diria ideológico, das verbas para universidades federais, estaduais e, até mesmo, municipais; as particulares, a cada dia, se veem privadas de bolsas, financiamentos para projetos de maior porte. Endogâmico, o estado não consegue enxergar para além dele mesmo. Não consegue dialogar com a sociedade civil. É obcecado por falácias retóricas sem fundamento.

A antropologia sempre ensina que a exogamia é fundamental para a reprodução social e para a ação coletiva. É por isso que nas brechas das organizações universitárias florescem núcleos de pesquisa fortes e atuantes. Basta olhar o diretório nacional dos grupos de pesquisa no Brasil do CNPq para saber disso. Quanto à formação, há ensino de alto nível fora do estado. Professores também. Por vezes, as particulares funcionam como um celeiro para o início da carreira docente. Excelentes professores das particulares são atraídos para as públicas pelas garantias da aposentadoria integral, menor carga horária docente, mesmo com salários menores.

A universidade brasileira é um produto tardio sem tradição consolidada. É bom jamais esquecer que a USP foi criada em 1935. Temos





que levar em conta também que o golpe de 1964 ceifou a Universidade no que ela tinha de mais relevante, tanto nas ciências da cultura quanto nas ciências da natureza. Aliás, a dicotomia natureza/cultura impede até hoje a formação de especialistas policompetentes e de cidadãos imbuídos da necessidade de reformar a cultura, esse vasto acervo multimilenar criado pelo homem. Talvez, por isso, as instituições privadas experimentaram um grande crescimento exponencial no período pós-64.

Aprovadas sem critérios rígidos de excelência, espalharam-se por todo o país, algumas delas já contam com participação majoritária de capital externo. Trata-se de uma distorção de proporções gigantescas. Para superá-la, o estado tem de redirecionar sua política e incluir as particulares de qualidade comprovada num tipo de planejamento mais amplo de caráter democrático. Isso porque pensar os saberes no século 21 implica enfrentar as crises da escola, entrelaçar conhecimentos, aprender de outro modo.

Edgar Morin sempre se refere a uma expressão de Marx que se encontra na terceira tese sobre Feuerbach. Reformar o ensino e a pesquisa implica, antes de mais nada, reformar os educadores. O formato dessa política é horizonte inacabado, projeto e processo de reticulação em redes não hierárquicas, nas quais o trinômio controle-poder-saber pode ser revertido. Precisamos ser contaminados pela lógica da audácia e não deixar que a lógica da convenção impeça a emergência da criatividade em todos os setores da universidade, seja ela estatal, comunitária ou privada (agosto de 2009).





As Revoluções Educativas e as Demandas Sociais de Acessibilidade ao Ensino Superior

Ulisses F. Araújo

Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades
da Universidade de São Paulo

Durante o Congresso Mundial sobre o Ensino Superior, organizado pela Unesco em julho de 2009 em Paris, contando com a presença de representantes de mais de 150 países, um dos temas centrais dos debates e do documento final do evento foi a importância de se priorizarem políticas que ampliem o acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo que almejem a qualidade e a equidade na educação. Para atingir tais objetivos, o documento aponta que é necessário adotar novas perspectivas que incluem sistemas educativos baseados em “*open and distance learning (ODL)*” e a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Tais perspectivas permitem ampliar o acesso a educação de qualidade, e as TICs empregadas no ensino e na aprendizagem podem propiciar condições de ampliação ao acesso, à qualidade e promover o êxito na educação.

É importante, no entanto, compreender os movimentos de evolução da educação nos últimos séculos para que se possa perceber como a discussão promovida pela Unesco em seu congresso se justifica nos dias atuais.

As revoluções educativas

A educação formal, tal como a conhecemos, teve seu modelo estruturado no momento em que os estados nacionais (europeus, basicamente) consolidaram princípios sobre a sua importância para o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade. Na época, séculos XVIII e XIX, ainda não estavam plenamente difundidos no pensamento ocidental os princípios fundadores da revolução francesa (liberdade,





fraternidade e igualdade) e prevalecia culturalmente nas sociedades europeias uma visão aristocrática que diferenciava os direitos e privilégios de uma pequena parcela da população, sua elite, em detrimento da grande maioria dos indivíduos.

Embora a educação formal começasse a ser compreendida como essencial para o desenvolvimento e para as relações da sociedade, seu acesso deveria ser restringido à aristocracia e à burguesia. Ou seja, a educação formal, aquela que deveria ser praticada nos espaços públicos, não precisava ser estendida a todas as pessoas, mas apenas aos filhos da elite aristocrática e socioeconômica, a quem caberia, no futuro, produzir conhecimentos e gerir os destinos da sociedade. É o mesmo modelo adotado na criação das universidades na Europa desde o século XII e que vinha, desde então, se expandindo pelos diversos Estados daquele continente.

De acordo com José Esteve (2004), em 1787 surge o que pode ser considerado o marco da segunda revolução educacional na história da humanidade (a primeira revolução é a criação de casas de instrução nas cortes dos Faraós egípcios, há 2.500 anos): o decreto do Rei Frederico Guilherme II, tornando obrigatória a educação básica na Prússia, tirando do clero a gestão das escolas, que passaram a ser públicas, geridas e sob responsabilidade do Estado.

Configurou-se nesse movimento histórico um modelo pedagógico e arquitetônico de instituição educativa centrado na figura do professor, que era o detentor e transmissor do conhecimento.

Do ponto de vista pedagógico, isso decorria de um quadro em que os livros eram produzidos artesanalmente e, por isso, raros, caros, de difícil acesso, geralmente disponíveis apenas nas poucas bibliotecas existentes. O professor era aquele que teve oportunidade de estudá-los e que, portanto, era responsável pela transmissão dos conhecimentos aos alunos. Por outro lado, as classes continham um número limitado de estudantes, que seriam os receptores desse conhecimento sistematizado pela cultura e pela sociedade.

De forma complementar, apesar da industrialização emergente no século XIX, a base da economia das sociedades europeias era eminentemente agrária. Como apenas uma minoria da população estudava, permitia-se uma organização educacional calcada na seletividade, na





busca por homogeneização dos grupos de estudantes, com facilidade para excluir os que tinham dificuldades de aprendizagem ou tinham problemas de conduta. E quanto mais alto o nível de ensino, mais seleto o ensino. Importante destacar, ainda, numa leitura feita sob nossa perspectiva atual, que se legitimava a exclusão das mulheres, dos pobres e de pessoas oriundas de minorias etnicossociais.

O espaço e a configuração das salas de aula foram pensados nesse contexto. Poucos alunos, encerrados dentro de salas pequenas. Nesse local para as aulas, destinava-se um espaço ao professor, detentor do conhecimento, com uma lousa de apoio para o ensino; e o maior espaço era destinado aos estudantes, de frente para o professor, para melhor receber o que ele lhes transmitia. Nesse modelo pedagógico centrado no ensino e no professor, competia a ele controlar o conhecimento, a sala de aula e os alunos. Evidentemente, para isso, os espaços não podiam ser amplos, bem como deviam ser limitados a poucos o número de estudantes sob sua responsabilidade. Voltarei a este tema adiante.

Como reflexo da consolidação dos ideais de “igualdade” da Revolução Francesa, José Esteve (2004) mostra que ainda no século XIX, começam a surgir ideias de uma educação para todas as pessoas, vista por muitos naquele momento, como utopia. A partir da segunda metade do século XX, no entanto, vai-se consolidando o que o autor chama de “a terceira revolução educativa”, com o fim de sistemas educativos baseados na exclusão da grande maioria da população e pautados na busca por escolarizar 100% das crianças, não apenas nas séries iniciais mas, como nos dias de hoje, extensivo até ao ensino médio, ou até a adolescência.

Essa busca pela universalização do ensino está nitidamente vinculada ao processo de consolidação da concepção moderna de democracia nas nações ocidentais, e seu desenvolvimento não é um processo isento de tensões.

A democratização e a busca pela universalização do ensino trouxe a diversidade para dentro das salas de aula e novos contingentes populacionais pouco habituados ao universo da educação básica e superior passaram a fazer parte desse cotidiano. Refiro-me não apenas ao acesso das mulheres à educação, das crianças oriundas das classes socioeconômicas





micas mais baixas e das minorias etnicossociais, mas de uma diversidade mais ampla, que rompe a homogeneização esperada no passado e inclui pessoas com diferenças de valores, de capacidades físicas, cognitivas, afetivas e morais.

A integração destes “novos” alunos e alunas às salas de aula, muitos deles filhos e filhas de pais não-escolarizados e portanto, representantes de uma primeira geração que tem acesso ao ensino escolar, vem exigindo que se pensem novas formas de conceber a educação. A luta pela igualdade de condições e pelo direito de inclusão de todas as pessoas no sistema educativo, fenômeno recente do ponto de vista histórico, associado a mudanças estruturais sobre o papel do conhecimento no mundo atual, determina um forte debate sobre o papel da educação. Defrontamo-nos, assim, com novas questões que envolvem desde a adoção de políticas públicas capazes de proporcionar não apenas o acesso e a permanência na escola como também capazes de viabilizar o acesso ao conhecimento produzido pela humanidade.

Evidentemente, esse movimento leva a um impasse socioeconômico-cultural de grandes conseqüências para as sociedades e ainda não percebido por todos os políticos, educadores e muitas instituições educacionais: será que a educação pública tal como a conhecemos, concebida nos séculos XVIII e XIX para atender a uma pequena parcela da sociedade e com um modelo pedagógico-científico em que o conhecimento estava centrado no professor, dá conta de atender aos anseios e necessidades da sociedade contemporânea?

Diversidade e democracia

Sem querer estabelecer um vínculo causal direto e reducionista, considero que as revoluções educativas discutidas no primeiro tópico dessa aula influenciaram de forma significativa a constituição de movimentos de rompimento da disciplinarização dos conteúdos acadêmico-científicos.

Afinal, a ampliação e universalização do ensino, que rompeu a homogeneização e elitização da educação, trouxe para dentro das salas de aula e dos laboratórios de pesquisa, em todos os níveis de ensino, a diversidade; e promoveu a interação entre pessoas possuidoras de





diferenças **sociais, econômicas, psíquicas, físicas, culturais, religiosas, raciais, ideológicas e de gênero**. Enfim, criou o que chamamos de um “caldo diferente de culturas e de diversidade” nos espaços educativos e de formação profissional que, em minha opinião, teve um papel no questionamento das estruturas universalizantes e racionalistas do iluminismo, abrindo novas perspectivas de se compreender a natureza, a vida e a cultura, como a interdisciplinaridade, a multidisciplinaridade e a transdisciplinaridade.

Nesse sentido, entendo que a diversidade aliada à democratização do acesso ao ensino, que o amplia e o universaliza, precisa ser vista como a matéria prima para o avanço científico e para a inovação.

Diversidade e democracia, no entanto, devem andar juntas, para se obterem tais benefícios.

Buscando explicar melhor essa relação que é herdeira dos princípios da Revolução Francesa e dos movimentos liberais da Europa dos séculos XVIII e XIX, entende-se que a democracia contemporânea se sustenta na justiça e na articulação entre a *igualdade* entre todos os seres humanos e a *equidade*, que reconhece o princípio da diferença dentro da igualdade. Se pensamos a democracia somente a partir do ideal de igualdade, acabamos por destruir a liberdade. Se todos forem concebidos como iguais, onde fica o direito democrático da diferença, a possibilidade de se pensar de maneira diferente e de ser *diferente*? Para que o modelo de democracia seja justo e almeje a liberdade individual e coletiva, é necessário que a igualdade e a equidade sejam compreendidas como complementares. Ao mesmo tempo que a igualdade de direitos e deveres deve ser objetivada nas instituições sociais, não se deve perder de vista o direito e o respeito à diversidade, ao pensamento divergente.

É essa constituição sociopolítico-ideológica contemporânea que obriga as instituições educativas a respeitarem e a conviverem com as diferenças dentro de seus espaços. Esse modelo limita as tentativas de exclusão ou desqualificação do pensamento divergente por parte dos grupos institucionalmente dominantes. Assim, consolida a igualdade de direitos e de deveres e garante o espaço de convívio entre pessoas portadoras de diferenças sociais, econômicas, psíquicas, físicas, cultu-





rais, religiosas, raciais, ideológicas e de gênero, que enriquece o mundo e produz o avanço e a inovação científica e social.

A reinvenção da educação

Partindo das discussões anteriores, entendo que os profissionais da educação precisam entender e assumir uma postura acadêmico-científica que leve à reinvenção da educação. Esse modelo de escola e de universidade consolidado no século XIX tem agora, também, de dar conta das demandas e necessidades de uma sociedade democrática, inclusiva, permeada pelas diferenças e pautada no conhecimento inter, multi e transdisciplinar, como a que vivemos nesse início de século XXI.

Esse processo de reinvenção, no entanto, precisa estar atento à tradição e à conservação, pois tais características são partes essenciais da missão social da educação, de conservar, transmitir e enriquecer o patrimônio cultural e científico da humanidade. Assim, defendo que essa busca por novas configurações educativas não pode ser concebida de maneira dicotômica, contrapondo tradição e inovação. O novo não se assenta sobre o vazio, mas sobre as experiências milenares da humanidade.

O que os movimentos acadêmico-científicos atentos aos processos de reinvenção da educação vêm entendendo é que as mudanças necessárias para a construção de um novo modelo educativo e de ciência precisam considerar dimensões complementares de conteúdo e de forma.

Do ponto de vista do conteúdo, o que esses “novos” processos educativos devem objetivar é trazer a dimensão ética e de responsabilidade social para os programas de educação básica, de pesquisa e de formação profissional, complementando e enriquecendo as novas concepções multi, inter e transdisciplinares de conhecimento.

Quanto ao aspecto da forma, significa repensar os tempos, espaços e relações nas instituições de ensino e pesquisa, incorporando, também, as transformações radicais por que vem passando o acesso à informação e ao conhecimento decorrentes das revoluções tecnológicas recentes, atreladas aos processos de democratização da sociedade contemporânea anteriormente discutidos.





Assim, não há como pensar que os processos educativos e de pesquisa seguirão nos modelos comentados do século XIX, encerrados em quatro paredes, limitados temporalmente no horário de aulas, e baseados numa relação em que alguém que detém o conhecimento o transmite aos demais. As transformações em curso tendem a modificar de forma significativa os processos educativos e de produção de conhecimento.

Mas isso não é o mais importante. O essencial em todo esse movimento é a mudança no eixo, no próprio papel dos sujeitos envolvidos nos processos educativos. O que autores como Shulman e Weimer apontam é que a relação ensino-aprendizagem deve sofrer uma inversão, deixando tal processo de centrar-se no ensino e sim na aprendizagem e no protagonismo do sujeito da educação.

Nessa concepção, a construção dos conhecimentos pressupõe um sujeito ativo, que participa de maneira intensa e reflexiva dos processos educativos. Um sujeito que constrói sua inteligência, sua identidade e produz conhecimento através do diálogo estabelecido com seus pares, com os professores e com a cultura, na própria realidade cotidiana do mundo em que vive. Estou falando, portanto, de alunos e alunas que são autores do conhecimento, e não meros reprodutores daquilo que já foi produzido. E, também, de um novo papel para os professores que, de únicos detentores do conhecimento, passam a ser também mediadores do processo.

No fundo, estou falando de uma proposta educativa que promova a aventura intelectual, mediada por professores e pesquisadores. Nesse modelo, o papel dos alunos e das alunas na escola e na universidade deixa de ser o de memorizar conteúdos ou apenas de interpretar os dados trazidos pelos professores, livros e internet. A aventura do conhecimento pressupõe dar voz e espaço de ação aos estudantes, promove a aprendizagem coletiva e cooperativa, incita-lhes a curiosidade e induz a questionar a vida cotidiana e os conhecimentos científicos e, acima de tudo, dá-lhes condições para que encontrem as respostas para suas próprias perguntas e da sociedade em que vivem.

A Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP) é umas das formas que vêm se adequando a esse novo papel, e que considero como um primeiro eixo de sustentação da reinvenção da educação. O ABP,





de acordo com Mayo *et al.* (1993) é uma “Estratégia pedagógica que apresenta aos estudantes situações significativas e contextualizadas no mundo real. Ao docente, mediador do processo de aprendizagem, compete proporcionar recursos, orientação e instrução aos estudantes, à medida que eles desenvolvem seus conhecimentos e habilidades na resolução de problemas”.

Esse modelo pedagógico é uma das abordagens inovadoras surgidas nos últimos anos, que vêm ocupando espaço cada vez maior em algumas das principais Universidades de todo o mundo. A proposta de resolução de problemas adota como princípio o papel ativo dos estudantes na construção do conhecimento. Trabalhando em pequenos grupos e coletivamente, os alunos devem pesquisar e resolver problemas complexos, relacionados à realidade do mundo em que vivem.

Assim, entendemos que a adoção da Aprendizagem Baseada em Problemas pelas instituições educativas configura-se como ferramenta poderosa para formar profissionais e cientistas nas condições exigidas por sociedades que buscam estruturar-se em torno de conhecimentos sólidos e profundos da realidade, visando à inovação, à transformação da realidade e à construção da justiça social.

Um segundo eixo de sustentação da reinvenção da educação, articulado ao primeiro, evidente, é a introdução de sistemas educacionais baseados em “open and distance learning (ODL)” e a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Como enunciado nos objetivos da Unesco para a educação das próximas décadas, tais perspectivas permitem ampliar o acesso à educação de qualidade, e as TICs empregadas no ensino e na aprendizagem podem propiciar condições de ampliação ao acesso e à qualidade e promover o êxito na educação.

A introdução de novas ferramentas e tecnologias digitais, em consonância com novas configurações de produção de conhecimento pela humanidade, permite vislumbrar novas formas de organização dos tempos, espaços e relações nas instituições de ensino e pesquisa. A possibilidade de incorporar diferentes linguagens nas relações educativas, apoiadas em tais recursos e em novas formas de se conceberem as relações de ensino e de aprendizagem e os papéis a serem desempenhados pelos sujeitos da educação, com toda a diversidade derivada de





acesso de todas as pessoas às escolas e universidades, leva-nos ao limiar de algo diferente na história da humanidade.

Talvez estejamos às portas da quarta revolução educativa?

Concluindo essa reflexão, posso afirmar que a educação, básica e superior, não passa incólume pelas transformações sociopolítico-econômicas que estamos vivenciando nas décadas recentes e precisa se “reinventar” para continuar ocupando o papel de destaque que as sociedades lhe destinaram nos últimos 300 anos. Paradoxalmente, essa “reinvenção” depende tanto da capacidade de continuidade para conservar suas características de excelência e de produtora de conhecimentos, como da capacidade de transformação para adaptar-se a novas exigências das sociedades, da cultura, da ciência.

Referências Bibliográficas

ESTEVE, J. M. **A terceira revolução educacional**: a educação na sociedade do conhecimento. São Paulo: Moderna, 2004.

SHULMAN, L. S. **The wisdom of practice**: *essays on teaching, learning, and learning to teach*. San Francisco: Jossey Bass, 2004.

WEIMER, M. **Learner - centered teaching**. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

WORLD CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION: the new dynamics of higher education and research for societal change and development, Paris, 5-8 July. 2009. **Final Communiqué**. Paris: UNESCO, 2009.





Juventude Juventudes: presente e devir







A Demografia dos Jovens

Ana Amélia Camarano

Técnica de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Juliana Leitão e Mello

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Rio de Janeiro.

Doutoranda do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj)

Solange Kanso

Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Doutoranda da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Uma das dimensões pelas quais o debate sobre juventude pode ser abordada é a demográfica¹. Nesse caso, as três variáveis demográficas são importantes: fecundidade, mortalidade e migrações. Neste trabalho, não serão abordados os movimentos migratórios uma vez que os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que são amostrais, não permitem tal desagregação. Todas as três variáveis afetam e são afetados por mudanças sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de valores. A fecundidade determina o tamanho de uma população e a sua estrutura etária, elementos essenciais para a elaboração de políticas públicas.

A dinâmica demográfica brasileira dos anos 1970 e 1980 resultou na chamada “onda jovem”. Ela é caracterizada por um número relativamente elevado de jovens no início desse século, como mostraram Bercovich e Madeira (1992) e Wajmann e Liberato (1998). Em 2000, a população de 15 a 29 anos era de 47 milhões. Espera-se para 2010 um contingente de aproximadamente 51 milhões. A partir daí, projeta-se uma redução nesse contingente (CAMARANO e KANSO, 2009). Esse número, aliado ao aumento da fecundidade entre as adolescentes, num contexto de fecundidade declinante², contribuiu para o temor de uma explosão demográfica e a percepção de que se vivenciava uma “crise dos jovens”.

1 Exposição de Juliana Leitão e Mello em 31 de março de 2010. Disponível em: <http://debates.fundap.sp.gov.br/>. Este texto é a versão resumida do artigo publicado em Camarano, Mello e Kanso (2009).

2 A taxa de fecundidade total passou de 5,8, em 1960, para 1,8 em 2008. Essa taxa expressa o número médio de filhos que uma mulher tem ao final de sua vida reprodutiva.





Também contribuiu para essa percepção o aumento da mortalidade entre homens jovens, que se deu em paralelo à queda da mortalidade da população total. Esses fenômenos somaram-se ao debate sobre autonomia dos jovens, que envolvem as esferas do trabalho, educação e formação de família, e contribuíram ao longo das últimas décadas para inseri-los na categoria de “problema social”. No caso da fecundidade, dado o novo regime demográfico, de baixíssima fecundidade dos demais grupos etários, os nascimentos têm progressivamente se concentrado entre mulheres menores de 30 anos, precisamente na faixa etária que se convencionou chamar de juventude. No Brasil, em 2008, aproximadamente 71% dos nascidos vivos eram filhos de mulheres entre 15 e 29 anos, estando quase a metade concentrada em mulheres de até 24 anos. Os filhos nascidos vivos das mulheres de 15 a 19 anos respondiam por cerca de 16% do total de nascimentos. A atenção ao tema surge, também, pelo fato de que a proporção das adolescentes que tiveram filhos e que tinham um companheiro decresceu no período; passou de 55,8%, em 1992, para 38,8%, em 2008. Por outro lado, aumentou a proporção de mães adolescentes que estavam na condição de filhas e outros parentes (netas, sobrinhas), ou seja, que residiam na casa de pais, avós ou outros parentes. Isso significa que essa fecundidade estava acontecendo num contexto familiar diferente do tradicional.

Embora as taxas de mortalidade da população jovem sejam muito baixas, seu aumento assume uma característica importante, porque, em uma perspectiva do ciclo de vida, os jovens deveriam estar distantes desse evento. Além disso, esse aumento ocorreu devido à elevação da mortalidade por causas externas ou não naturais. São óbitos por homicídios, acidentes de transporte e suicídios. Em 2006, aproximadamente 77% das mortes entre homens de 15 a 29 anos deveram-se a essas causas de morte, com destaque para os homicídios.

Apesar da visão negativa com que a conjuntura do final do século XX foi tratada, que foi respaldada empiricamente, acredita-se que esse debate deva ser melhor qualificado. Em primeiro lugar, a fecundidade entre as adolescentes e as taxas de mortalidade de jovens vêm apresentando declínio sustentado na primeira década deste século, como será mostrado nesse texto. Chama-se atenção também para o fato de que a população jovem já experimenta um processo de desaceleração no seu





ritmo de crescimento. Projeções recentes apontam para 2010 o máximo esperado para ele, aproximadamente 51 milhões de pessoas, mas o grupo de 15 a 19 anos já deverá apresentar um contingente menor em cerca de 1,3 milhões de pessoas nesse ano.

O objetivo desse texto é apresentar e discutir o comportamento da fecundidade e da mortalidade entre os jovens brasileiros. O recorte etário utilizado é o de 15 a 29 anos, como estabelecido pela Política Nacional de Juventude, instituída em 2005. Foram utilizados dados da Pnads de 1992 a 2008 e do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) de 2006. O texto está estruturado em quatro seções. A primeira seção insere a população jovem no contexto do regime demográfico que o Brasil vem experimentando nas últimas décadas. Nela são apresentadas algumas características da população jovem brasileira, no que diz respeito à distribuição por idade e sexo. A segunda discute o fenômeno da gravidez na adolescência. A mortalidade de jovens por causas violentas está contemplada na terceira seção. Na quarta, tecem-se os comentários finais.

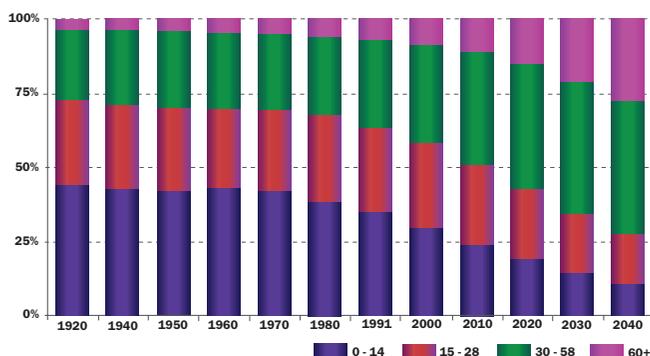
O Novo Regime Demográfico

O Brasil foi até recentemente considerado “país jovem e de jovens”. Essa caracterização, no entanto, ocorreu menos pela proporção de jovens no total da população brasileira do que pela proporção de pessoas com menos de 15 anos. Em 1920, a proporção de crianças era de 44,3% e a do grupo de 15 a 29 anos, de 28,2%, totalizando 72,5% da população brasileira. Ao longo do século XX, esses dois segmentos, em seu conjunto, representaram grandes parcelas da população relativamente aos demais grupos etários. A partir dos anos 1970, dada a queda da fecundidade, essas proporções começaram a diminuir, como ilustra o Gráfico 1. Até 2000, a população de crianças e de jovens correspondia a mais da metade da população brasileira, aproximadamente 58%, sendo 29,6% de crianças e, 28,2%, de jovens.

A análise da distribuição etária da população brasileira ao longo do século XX mostra que as mudanças expressivas foram nas proporções de crianças e de idosos e não na de jovens, que se manteve constante ao longo das décadas, em torno de 28%. Em termos absolutos, os primeiros anos deste século registraram o maior número de jovens da história



GRÁFICO 1
DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DA POPULAÇÃO CONSERVADA E POR GRUPOS DE IDADE
BRASIL



Fonte: IBGE / Censos Demográficos e Pnad.

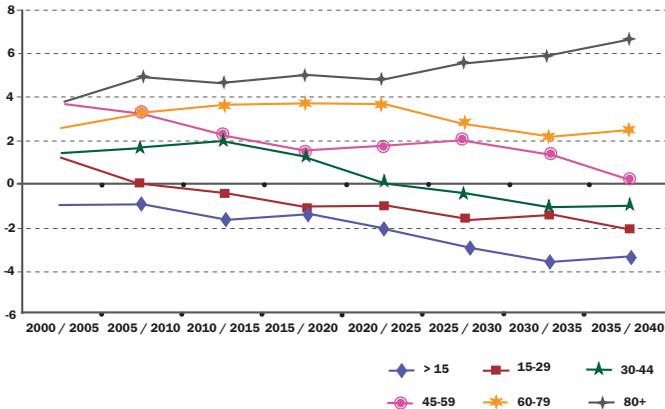
Nota: Os dados populacionais relativos aos anos de 2010 a 2040 foram extraídas de Camarano e Kanzo (2009).

brasileira. Isso ocorreu em função de um fenômeno chamado “inércia demográfica”. Bercovich e Madeira (1990) mostraram que o efeito de sucessivos alargamentos e estreitamentos na base das pirâmides etárias ao longo das décadas produziu descontinuidades demográficas, que se reproduziram como ecos em sucessivas gerações, caracterizando a “onda jovem”. Argumenta-se que a forte “queda da mortalidade no Brasil após a Segunda Guerra Mundial seria a maior responsável pelo alargamento da base da pirâmide de 1960”, refletindo-se em 1980 e 2000 no “aumento da proporção de mulheres em idades férteis e um alargamento da base da pirâmide resultante do incremento no número absoluto destas mulheres”.

O Gráfico 2 apresenta a taxa de crescimento da população brasileira por grupos etários. Nele, observa-se a diminuição do ritmo de crescimento da população entre 15 e 29 e aponta para a inversão da tendência a partir de 2010, quando a população jovem passará a diminuir em termos absolutos. O gráfico ilustra também a tendência de crescimento daqueles com 80 anos ou mais e a diminuição da taxa de crescimento dos menores de 15 anos.



GRÁFICO 2
TAXA DE CRESCIMENTO POR GRUPO ETÁRIO
BRASIL, 2000 A 2040



Fonte: Elaboração das autoras

Alguns pesquisadores vêm estudando os efeitos que as mudanças na pirâmide etária e as alterações no tamanho das populações de crianças, jovens e adultos podem acarretar para o desenvolvimento brasileiro. A diminuição, em termos absolutos, da população de crianças e de adolescentes menor de 20 anos, entendida como “dependente” ou inativa e o incremento da população adulta em idade ativa nas próximas décadas tem sido designada de “janela de oportunidade” (CARVALHO e WONG, 1995; CARVALHO, 1997).

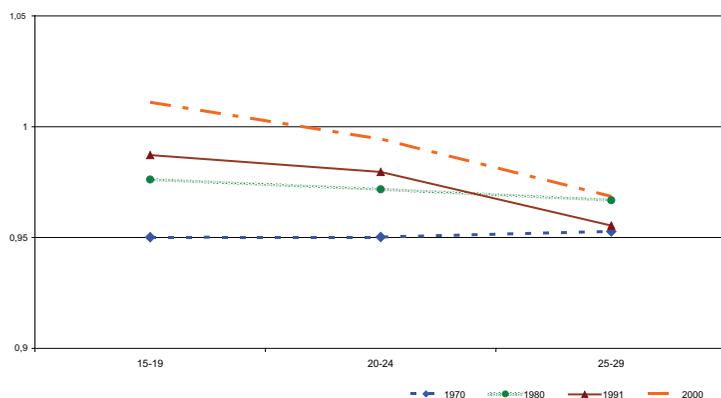
A tal conceito corresponde à ideia de que, por um lado, haverá um número maior de pessoas em idades de participar das atividades produtivas e, por outro, um menor número de crianças que necessitam de serviços de saúde e educação, em um contexto de ainda pequena proporção de população idosa, também, considerada “dependente”. A alegação é que esses dois mecanismos demográficos, em conjunto, propiciariam menores gastos sociais e um aumento da produção nacional e consequente renda *per capita*. Os críticos dessa ideia apontam que, mantida a estrutura desigual de oportunidades que caracteriza o Brasil, a dinâmica demográfica não será capaz de, isoladamente, produzir os efeitos



esperados. Há que se reconhecer que a dinâmica demográfica brasileira apresenta diferenciais expressivos por regiões geográficas, cor, níveis de renda e escolaridade. Entre os entraves mais importantes, destaca-se a baixa escolaridade de boa parte da população brasileira. Isso resulta em “janelas de oportunidades” diferenciadas. Argumenta-se que o comportamento demográfico poderia facilitar, mas não determinar ganhos sociais. Para que a janela de oportunidades passasse de possibilidade à realidade, seria necessário que a economia e as políticas públicas agissem em sintonia com o momento demográfico (VIEIRA, 2009).

A distribuição por sexo de uma população é também um indicador importante para a elaboração de políticas públicas. Analisada em seu conjunto, a população de jovens distribuiu-se entre 1970 e 2000 quase que igualmente entre homens e mulheres, com leve predomínio das últimas, 51,3% e 50,2%, nos dois anos, respectivamente. O Gráfico 3 apresenta as razões entre homens e mulheres entre 1970 a 2000, conhecidas como razões de sexo, desagregadas por faixa etária. Observa-se um ligeiro crescimento nessas razões, que ocorreu, principalmente, nas primeiras idades. Observa-se que a partir de 1991, o

GRÁFICO 3
RAZÃO DE SEXOS DA POPULAÇÃO JOVEM POR GRUPOS DE IDADE
BRASIL, 1992 A 2008



Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1970 a 2000.

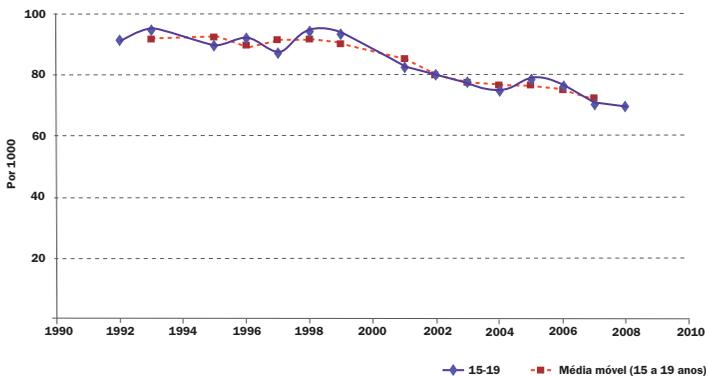


número de homens por mulheres diminuía à medida que aumentava a idade, tendência que foi reforçada em 2000. Uma das explicações para tal comportamento é o aumento das taxas de mortalidade dos jovens do sexo masculino vítimas de causas externas.

Gravidez na Adolescência: como ocorre

O aumento da gravidez na adolescência tem sido uma questão de grande repercussão nos debates acadêmicos e na mídia nos últimos anos, apesar da redução observada nos anos 2000 (BERQUÓ e CAVENAGHI, 2004; 2005). Uma das razões desse debate é que as maiores taxas de fecundidade das adolescentes brasileiras são observadas entre as jovens de camadas mais baixas de renda e de menor escolaridade. Isso gera insegurança em relação ao futuro dessas mulheres (e homens) e de seus filhos. No entanto, esse debate não leva em consideração se a fecundidade na adolescência é resultado da pobreza ou é um elemento desencadeador da pobreza. Além disso, essa questão envolve aspectos tais como prejuízos à saúde da mãe e de seus filhos, interrupção dos estudos da mãe, entrada precoce e em piores condições no mercado de trabalho e consequente maior vulnerabilidade social. Tal visão perpassa

GRÁFICO 4
TAXA DE FECUNDIDADE DAS MULHERES DE 15 A 19 ANOS
BRASIL, 1992 A 2008



Fonte dos dados brutos: IBGE / Pnads 1992 a 2008. Elaboração Ipea.





vários campos de conhecimento e tem sido alvo também dos debates sobre políticas públicas para a juventude no Brasil.

Pela perspectiva demográfica, além das questões mencionadas, o fenômeno é visto como uma das consequências das mudanças na família, entre elas as mudanças na configuração dos arranjos e no padrão de nupcialidade. Essas mudanças relacionam-se, em particular, à dissociação entre sexualidade e reprodução, influenciada pela disseminação de métodos hormonais de contracepção, à revolução sexual, que separou a sexualidade do casamento e às mudanças no papel social da mulher. Um dos resultados desses processos foi a antecipação da idade à primeira relação sexual.³ Outros enfoques, de cunho sociológico, analisam a maternidade na adolescência pela ótica da busca por novas identidades e pelo seu reconhecimento por parte das famílias e da comunidade, na qual essas jovens, em especial as de baixa renda, estão inseridas (HEILBORN et al., 2006). Nessa abordagem, a maternidade entre as adolescentes seria uma estratégia para aumentar o seu papel uma vez que a maternidade é um papel social valorizado. A queda da fecundidade no Brasil ocorreu em todos os grupos de idades, mas foi menos acentuada entre as mulheres de 15 a 19 anos. A tendência foi de aumento nos anos 1990, entre 1997 e 2001, e de queda desde então, como mostra o Gráfico 4.

Em 1992, para cada 1.000 adolescentes, observaram-se 91 filhos nascidos vivos e, em 2008, 72 por 1.000. Considerando as adolescentes desagregadas por grupos de renda domiciliar *per capita*, observa-se que fecundidade das mulheres jovens decresceu entre 1992 e 2008 em todos os grupos de renda, exceto no primeiro. O decréscimo foi mais expressivo entre as mulheres de renda mais alta (Gráfico 5).

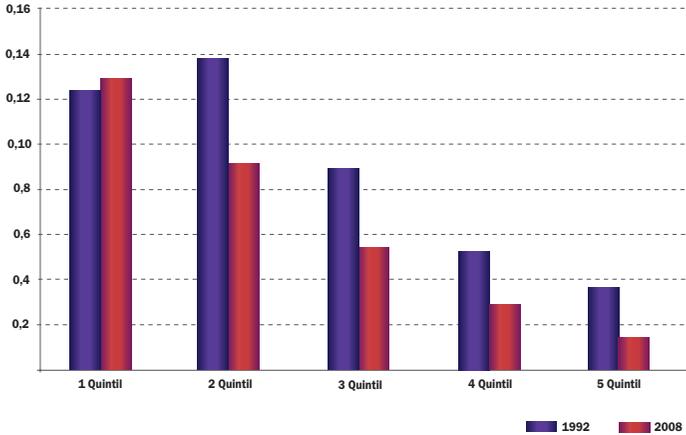
Entre as adolescentes que tiveram filhos, predominaram as cônjuges, embora essa proporção tenha decrescido ao longo do período analisado; passou de 55,8% para 38,8% (Gráfico 6). Isso pode indicar que a gravidez ocorreu dentro de uma união ou que levou a ela. De acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006, 49,0% das mulheres com mais de 20 anos já eram casadas aos 20 anos. Essa proporção era particularmente alta na região norte rural: 74,8%. Por outro lado, aumentou a proporção de mães adolescentes que estavam na condição

3 A esse processo denominou-se “segunda transição demográfica”.



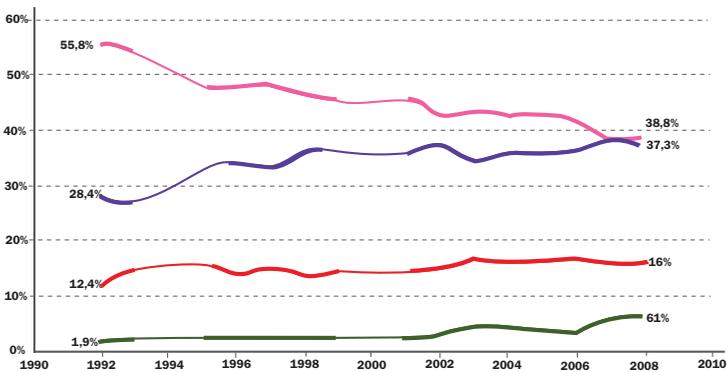


GRÁFICO 5
TAXA DE FECUNDIDADE DAS MULHERES DE 15 A 19 ANOS
POR QUINTIL DE RENDA
BRASIL, 1992 A 2008



Fonte: IBGE / Pnad 1992 a 2008.

GRÁFICO 6
PROPORÇÃO DE MULHERES DE 15 A 19 ANOS QUE TIVERAM FILHOS
POR CONDIÇÃO NO DOMICÍLIO
BRASIL 1992 A 2008



Fonte: IBGE / Pnads.





de filhas e outros parentes (netas, sobrinhas). Nessas duas posições, estavam 53,3% das mães adolescentes. Na verdade, a proporção de filhas praticamente se igualou à de cônjuges em 2008. Nota-se também que a proporção de mães adolescentes que chefiavam famílias cresceu em 2008 (6,1%), embora ainda seja bastante baixa.

Mortalidade na Juventude como Fator de Vulnerabilidade Social

Além da gravidez na adolescência que, independente do escopo teórico que se assuma, pode trazer conseqüências, do ponto de vista individual e social para as jovens, outra questão que está na agenda dos estudos sobre juventude no Brasil é a mortalidade masculina por causas externas. As taxas de mortalidade nesse grupo populacional são, em geral, muito baixas, dado o seu momento no ciclo da vida. No entanto, não obstante a redução da mortalidade em todas as idades, a de homens de 15 a 29 anos aumentou entre 1980 e 1991 e passou a diminuir a partir de então, atingindo, em 2006, níveis próximos aos de 1980. Já as taxas de mortalidade feminina decresceram sistematicamente no período e representavam, em 2006, aproximadamente um quarto das taxas masculinas (Gráfico 7).

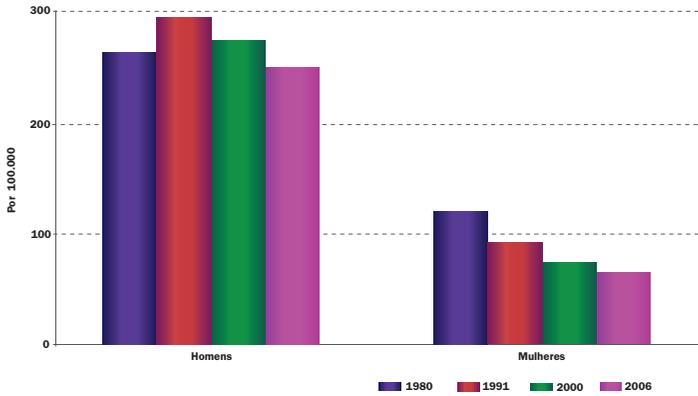
A elevação das taxas de mortalidade dos homens jovens pode ser explicada pela mortalidade por causas externas. A taxa de mortalidade devido a essa causa era, em 1980, de 161,2 óbitos por 100 mil habitantes e atingiu 204 por 100 mil, em 2000. Entre 2000 e 2006, observou-se uma leve redução, para 192,6 óbitos por 100 mil, mas permanece mais elevada que a observada em 1980. As mulheres são menos suscetíveis a esse tipo de causa de morte, o que explica a redução sistemática observada nas suas taxas.

As causas externas foram responsáveis em 1980 por aproximadamente 61% dos óbitos de homens de 15 a 29 anos e por cerca de 77% em 2006. Entre elas, estão os homicídios, acidentes de transporte e suicídios. O Gráfico 8 aponta para uma elevação do peso dos homicídios no total de mortes por causas externas. Em 1980, eram responsáveis por 28,9% no total de óbitos por causas externas. Em 2006, passou a representar 56,8%. Os óbitos por acidentes de transporte tiveram a sua importância relativa reduzida entre 1980 e 2000. Em 2006, constituíam 24,1% do total de óbitos por causas externas.



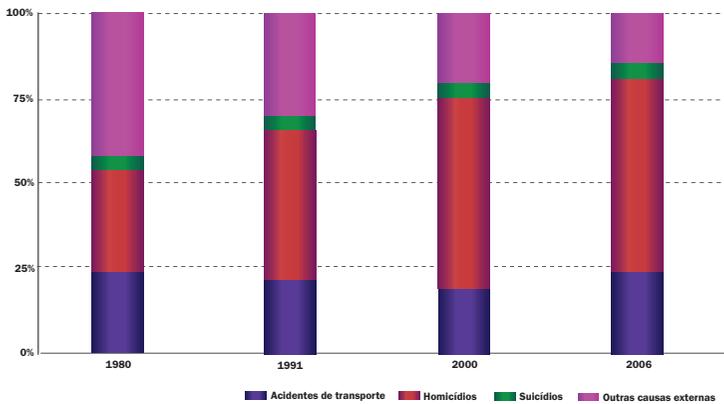


GRÁFICO 7
TAXAS DE MORTALIDADE ENTRE OS JOVENS DE 15 E 29 ANOS POR SEXO
BRASIL, 1992 A 2008



Fonte: IBGE / Censos Demográficos; Ministério da Saúde.

GRÁFICO 8
DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DOS ÓBITOS POR CAUSAS EXTERNAS DOS
JOVENS DO SEXO MASCULINO, POR CAUSA
BRASIL



Fonte: Ministério da Saúde / SIM.





Considerações Finais

No Brasil, os estudos sobre a juventude ganharam importância nas políticas públicas e na demografia, principalmente por três questões. A primeira delas foi por sua magnitude; a segunda, pelo aumento da gravidez na adolescência; e a terceira, pelo crescimento das mortes entre os jovens devido a causas violentas. Nesse texto, buscou-se mostrar que a população jovem já experimenta um processo de desaceleração no seu crescimento e as taxas de fecundidade entre as adolescentes e as de mortalidade entre os jovens vêm apresentando um declínio sustentado. Em que pese a diminuição da incidência desses fenômenos nos últimos anos, a importância dos temas continua presente. Uma das questões que mantém esse debate pertinente diz respeito às consequências que esses fenômenos podem ter no processo de emancipação dos jovens, uma vez que eles se dão de forma e intensidade diferenciadas nos diversos segmentos socioeconômicos. Além disso, as decisões desses jovens, que se dão sob determinado arcabouço institucional e econômico, podem trazer consequências para a sociedade como um todo, podendo ter impactos sobre o seu nível de desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

BERCOVICH, Alicia; MADEIRA, Felícia. A onda jovem e o seu impacto na população economicamente ativa de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 1, n. 8, p.1-28, 1992.

_____. Descontinuidades demográficas no Brasil e no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 7., 1990, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1990. v. 2, p.595-632.

BERQUÓ, Elza; CAVENAGHI, Suzana. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2004.

_____. Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event? In: MEETING Population Associa-





tion of America, session 151, 2005, Philadelphia. **Annals...** Philadelphia, 2005.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. **Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados?**. Rio de Janeiro, 2009. Mimeografado.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana; KANSO, Solange. Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. In: CASTRO, Jorge; AQUINO, Luseni; ANDRADE, Carla. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

CARVALHO, Jose Alberto M. Demographic dynamics in Brazil: recent trends and perspectives. *Brazilian Journal of Population Studies*, [S.l.], v.1, p. 5-23, 1997.

CARVALHO, Jose Alberto M.; WONG, Laura R. **A window of opportunity**: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1995. (Working paper).

HEILBORN, M. L. et al (Org.). **O aprendizado da sexualidade**: reprodução e trajetórias sexuais de jovens brasileiros. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. v. 1, p. 211-267.

VIEIRA, Joice. **Transição para a vida adulta em São Paulo**: cenários e tendências sócio-demográficas. 2009. 208 f. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2009.

WAJNMAN, S.; QUEIROZ, B.; LIBERATO, V. O crescimento da atividade feminina nos anos noventa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11. 1998, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1998. p. 2429-2454





Juventude como Questão Social e o Jovem como Sujeito de Políticas Públicas no Brasil

Carla Coelho de Andrade

Doutora em antropologia social pela Universidade de Brasília (UnB).
Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento
Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea

Luseni Aquino

Mestre em sociologia pela UnB. Técnica em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de
Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

Nos últimos anos, no Brasil, cresceu consideravelmente a atenção dirigida aos jovens¹, tanto nos espaços acadêmicos de discussão como por parte de atores políticos governamentais e não governamentais. Pode-se afirmar que vivemos um momento historicamente inédito, em que a juventude ganha um lugar importante na configuração da questão social brasileira. Nesse texto buscamos, sob forma de anotações de ideias, elencar alguns aspectos que julgamos relevantes para a compreensão do modo como a juventude se inscreve como questão social no mundo contemporâneo e, particularmente, como os jovens se inserem no campo das políticas públicas em nosso país.

Juventude como Questão Social

A juventude inscreveu-se como questão social no mundo contemporâneo basicamente a partir de dois registros. No primeiro, enfocam-se os “problemas” comumente associados aos jovens, como a delinquência, a violência, a drogadição, o comportamento de risco, dentre outros, enfocados como questões que exigiriam que a sociedade impusesse medidas corretivas, no sentido de salvar os jovens e, dessa maneira, garantir a ordem social. Cabe observar que a concepção de juventude como destabilizadora da ordem social baseia-se profundamente no modo pelo qual, em princípios do século XX, a sociologia funcionalista constituiu a juventude como categoria de análise especí-

1 Este texto é uma versão condensada e ligeiramente modificada da introdução e do primeiro capítulo que compõem o livro *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*, organizado pelas autoras e publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).





fica. De modo geral, pode-se dizer que nesse momento estabeleceu-se uma vinculação quase direta entre a temática juvenil e as questões da desordem social, impondo a identificação dos jovens como o grupo prioritário sobre o qual deveriam recair as ações de controle social tutelar e repressivo, promovidas pela sociedade e pelo poder público.²

Num outro plano, a juventude também foi tradicionalmente tematizada como momento de transição no ciclo de vida, da infância para a maturidade, o que demandaria um esforço coletivo, principalmente da família e da escola, no sentido de preparar o jovem para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo. A ênfase dessa abordagem recai sobre o processo de socialização vivido pelos jovens. A fase de transição seria demarcada por etapas sucessivamente organizadas que garantiriam a aquisição pelo jovem dos elementos socioculturais que caracterizam os papéis típicos do mundo adulto – trabalhador, chefe de família, pai e mãe, dentre outros. Seria, assim, o momento crucial no qual o indivíduo se prepara para se constituir plenamente como sujeito social, integrando-se à sociedade e podendo desempenhar papéis para os quais se tornou apto mediante a interiorização de valores, normas e comportamentos. Sob esse enfoque, os “problemas” do comportamento juvenil foram redefinidos pela sociologia, passando a ser compreendidos como falhas, desvios, disfunções ou anomia no processo de socialização (ABRAMO, 1997).

Ainda que tenham surgido em contextos ideológicos distintos e distantes, as concepções da juventude como *etapa problemática* ou como *fase preparatória* da vida, ainda nos dias atuais, encontram-se presentes na tematização sobre o jovem. O contraste entre juventude e ordem social permanece arraigado de forma praticamente indelével, seja quando se abordam as experiências de contestação ou a rebeldia juvenil, seja quando o tema é a delinquência ou a criminalidade. Por seu turno, a identificação usual do jovem como “estudante” – e, portanto, livre das obrigações do trabalho – indica o peso da compreensão transicional ainda hoje, atualizada pela noção de *moratória social*: um crédito de tempo concedido ao indivíduo, que protela sua entrada na vida adulta e possibilita experiências e experimentações que favorece-

2 Sobre a associação entre juventude e desordem social feita pela sociologia funcionalista, representada pela Escola de Chicago, ver, dentre outros autores, Zalar (1997), Waiselfisz (1998) e Andrade (2008).





rão seu pleno desenvolvimento, especialmente em termos de formação educacional e aquisição de treinamento.³

No entanto, novos fenômenos sociais têm evidenciado os limites da compreensão da juventude a partir desses registros e chamado atenção para aspectos que até muito recentemente eram pouco explorados. O primeiro deles está ligado à detecção, nas décadas finais do século XX, de mudanças estruturais na distribuição etária da população em todo o mundo resultantes do crescimento excepcional do grupo jovem. Em termos práticos, esta “onda jovem” significa o aumento relativo da população em idade ativa, o que pode ter efeito positivo sobre a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico e, por isso, tem sido qualificado como bônus demográfico. A partir desse quadro, delinea-se nova perspectiva sobre a juventude, em que perde força a conotação problemática do jovem e ganha relevo um enfoque completamente inovador: a juventude torna-se *ator estratégico do desenvolvimento*.⁴ Medidas decorrentes desse novo enfoque, no geral, reatualizam a visão preparatória da juventude, exigindo, por um lado, investimentos massivos na área de educação em prol do acúmulo de “capital humano” pelos jovens; por outro, exigindo também a adoção do corte geracional nos vários campos da atuação pública – saúde, qualificação profissional, uso do tempo livre etc. – e o incentivo à participação política juvenil, com recurso à noção de *protagonismo jovem*.

Entretanto, o aproveitamento do bônus demográfico tem sido ameaçado por outro fenômeno em escala mundial mais ou menos simultâneo:

3 Na sociologia da juventude, a ideia de *moratória social* associa-se às transformações ocorridas desde o início do século XX no modelo de socialização dominante na Europa ocidental, sobretudo entre as famílias burguesas. Antes, os jovens eram socializados em meio a outras gerações, ao universo adulto, passando em seguida a serem afastados da vida social e segregados em escolas com o objetivo de aprenderem as normas e regras da vida em sociedade. Cabe dizer que, no primeiro contexto, os jovens, diluídos entre várias faixas etárias, não formavam uma categoria sociologicamente diferenciada. Quando deixam de ser treinados para a vida adulta com os adultos, com outras gerações, e passam a sê-lo por institutos, escolas e universidades, começam a se estruturar enquanto uma categoria social específica e se articular em torno de grupos etários (GOTTLIED; REEVES, 1968; GALLAND, 1997). Mantidos fora do sistema produtivo e da ordem de interesses constituídos, os jovens são colocados nas situações de marginalidade, visto que ficam alijados dos processos de decisão e criação do social, e de *moratória*, ou seja, suspensos da vida social. Em certo sentido, esse período representa uma oportunidade para o ensaio e erro, para experimentações, durante o qual o jovem “constrói progressivamente sua identidade social e profissional e tenta a fazer coincidir com um status acreditável” (GALLAND, 1996: 74). De outro lado, esse processo também coloca os jovens em uma situação dos processos de decisão e criação social.

4 Essa abordagem foi especialmente difundida e apoiada por organismos multilaterais e agências internacionais a partir do início da década de 1990, sob impulso das discussões promovidas desde 1985, por ocasião do Ano Internacional da Juventude.





a “crise do emprego”, que abateu as economias desenvolvidas na década de 1980 e atingiu o Brasil nos anos 1990, ameaçando a incorporação ao mercado de trabalho de grandes contingentes de jovens saídos da escola. Nesse cenário de restrição das oportunidades de emprego – que afeta inclusive os trabalhadores já inseridos, desacreditando a estabilidade como marca fundamental da vida adulta –, duas grandes tendências configuram-se entre os jovens. Aqueles de origem social privilegiada adiam a procura por colocação profissional e seguem dependendo financeiramente de suas famílias; com isso, ampliam a moratória social que lhes foi concedida, podendo, dentre outras coisas, estender sua formação educacional, na perspectiva de conseguir inserção econômica mais favorável no futuro. Os demais se vêem constrangidos a trabalhar e, na maioria das vezes, acabam submetendo-se a empregos de qualidade ruim e mal remunerados, o que, em algum grau, também os mantém dependentes de suas famílias, ainda que elas lidem com essa situação de forma precária. Embora ganhe tonalidades diferentes segundo as possibilidades que o nível de renda familiar permite, o bloqueio à emancipação econômica dos jovens, em ambos os casos, além de frustrar suas expectativas de mobilidade social, posterga a ruptura com a identidade fundada no registro filho(a), adiando a conclusão da passagem para a vida adulta e ensejando uma tendência de *prolongamento da juventude*.⁵

É importante considerar, entretanto, que o prolongamento da juventude não está ligado somente à dificuldade de absorção do grande número de jovens no mercado de trabalho. De fato, nos dias de hoje, nada parece contribuir para que o jovem, sobretudo o de meios abastados, tenha pressa de sair do período de moratória. Passou-se da norma da “precocidade”, em matéria de incorporação dos papéis adultos, à de “retardamento”, recuperando os termos do sociólogo francês Olivier Galland. Se, não faz muito tempo, a norma era o jovem estabelecer-se logo que as condições econômicas o permitissem – o que correspondia ao desejo dos próprios jovens de ter independência diante de famílias ainda regidas pelo modelo educativo autoritário –, hoje se trata de

5 Curioso observar que o prolongamento da juventude em certa medida desperta a atualização da abordagem do jovem pela via dos “problemas”, pois a extensão do período de tempo em que esse permanece como um “projeto de adulto”, sem definição precisa de seu papel na sociedade, dá lugar, especialmente no caso dos jovens oriundos dos setores populares, a preocupações que associam a sua não participação produtiva com potenciais trajetórias negativas do ponto de vista social, como a inatividade ou a delinquência.





permanecer jovem o mais que se possa. As relações intergeracionais foram profundamente modificadas, passando da marca da autoridade à da liberalidade. Hoje, à incerteza de entrada na vida profissional alia-se o conforto e a tolerância do meio familiar, a corrida para a obtenção do diploma e o prazer da sociabilidade juvenil, o que contribui para o retardamento na incorporação de papéis adultos.

No entanto, tal norma não atinge todos os domínios que, de certa maneira, definem o *status* adulto. Se ela é patente no domínio profissional e também no familiar, no da sexualidade existe tendência totalmente inversa (GALLAND, 1996). É cada vez mais precoce a aproximação entre os jovens e o mundo adulto pela via das experiências sexuais. Aqui, a emergência de novos padrões comportamentais no exercício da sexualidade, da nupcialidade e na conformação dos arranjos familiares permitem compreender este fenômeno (CAMARANO, 2006). É importante observar, contudo, que a iniciação precoce da sexualidade não representa, em si, uma forma de passagem para a vida adulta; talvez possa ser melhor entendida como mais uma forma de “experimentar” vivências do mundo adulto, sem assumi-lo completamente. Assim, jovens casais vivendo juntos sem casamento, jovens que criam seus filhos na casa dos pais ou mesmo jovens que moram com os pais depois de já serem financeiramente independentes são fenômenos cada vez mais comuns que desorganizam a compreensão tradicional de transição para a vida adulta, evidenciando o exercício de vários “papéis adultos” por indivíduos que ainda se identificam como jovens. No limite, se a emancipação econômica não ocorre, não é por isso que os jovens deixam de vivenciar as experiências e as responsabilidades características do mundo adulto, na maior parte das vezes mesclando-as com as vivências típicas do universo jovem e multiplicando as trajetórias de vida possíveis.

Essa *dessincronização das passagens* (GALLAND, 1997) não apenas coloca em xeque a centralidade da inserção no mercado de trabalho como marco necessário e definitivo da transição para a vida adulta, como também obscurece a própria concepção da juventude como etapa transitória. Com isso, o foco em um ponto de chegada que se projeta no futuro transfere-se para o momento presente, para a juventude em si, que ganha importância como etapa genuína do ciclo da vida.





O jovem como sujeito de políticas públicas

As diversas formas de tematizar a juventude, bem como as questões usualmente associadas à condição juvenil vêm orientando, com peso ora mais decisivo, ora menos, as ações direcionadas aos jovens. A emergência dessas ações deu-se principalmente no final dos anos 1990, quando surgem inúmeras iniciativas públicas, tanto no nível federal como no estadual e municipal, muitas envolvendo parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e fundações empresariais. Naquele momento, o clima dominante de percepções que associavam a juventude à violência, aos comportamentos de risco e à transgressão, influenciou a maioria das ações destinadas a atendê-la. Grande parte desses programas tinha como foco os jovens excluídos ou, na condição que se tornou usual conceitualizar como de *risco social*; em muitas de suas formulações a condição juvenil era apresentada como elemento problemático em si mesmo, demandando portanto estratégias para que se enfrentassem os *problemas da juventude*. Assim, algumas propostas foram guiadas, sobretudo, pela ideia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingiriam a juventude, transformada, essa, mais uma vez, em problema para a sociedade (SPOSITO, 2003). Como exemplo, cita-se a grande proliferação de programas esportivos, culturais e de trabalho, orientados para o controle social do tempo livre dos jovens e destinados particularmente aos moradores dos bairros pobres das grandes cidades.

Prevaleceram, portanto, políticas focalizadas em setores que apresentam as características de vulnerabilidade, risco ou transgressão – normalmente os grupos visados encontravam-se na juventude urbana, pobre e negra. De forma geral, eram iniciativas pontuais de curta duração, voltadas para a inclusão social e concentradas nas áreas de educação e emprego – sob a perspectiva da juventude como fase preparatória da vida – ou de saúde e segurança pública – com o viés da juventude como etapa crítica.

Ao lado dessas iniciativas, que não chegaram a se estruturar como uma “política de juventude”, mas como estratégias de atuação da sociedade para orientar a formação dos jovens e minimizar seu envolvimento em situações de “risco”, começaram a surgir organizações e grupos ju-





venis com representação em variados campos – não apenas da vida estudantil e político-partidária, mas também da cultura, do esporte, da área ambiental, de movimentos étnicos, de estratégias de geração de renda, dentre outros – que pressionavam o poder público a reconhecer os problemas específicos que os afetavam. Essas novas demandas emergem da compreensão dos jovens como *sujeitos de direitos*, definidos não *por suas incompletudes ou desvios*, mas por suas especificidades e necessidades, que devem ser reconhecidas no espaço público como demandas cidadãos legítimas (ABRAMO, 2005). No limite, toda essa mobilização política resultou na demanda pela formulação de políticas específicas para a juventude, com espaços para a participação e influência direta dos jovens.

A partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo entre governo e movimentos sociais, ONGs, partidos políticos e outros atores estratégicos sobre a necessidade de configurar uma agenda para a juventude que fosse além das ações tradicionais. O desafio era o de pensar políticas que, por um lado, visassem à garantia de cobertura em relação às diversas situações de vulnerabilidade e risco social apresentadas para os jovens e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais (SPOSITO, 2005). Todo esse processo de diálogo concedeu projeção nacional à temática da juventude.

Entre as iniciativas mais importantes nesse período, destaca-se a criação do Grupo Interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, formado por representantes de 19 ministérios, incluindo representantes do Ipea e das secretarias especiais, que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e das ações do governo federal voltados total ou parcialmente para a população juvenil. Foram identificadas nada menos do que 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Deste total de ações, apenas 19 eram específicas para o público jovem do grupo etário de 15 a 24 anos. As outras 112 ações, ainda que incidissem sobre os jovens, não se voltavam exclusivamente a esse público. A partir desse trabalho, o grupo identificou a frágil institucionalidade, fragmentação e superposição das políticas federais de juventude, sugerindo a urgente necessidade de criação de uma instância de coor-





denação e de articulação, que tivesse, dentre outras atribuições, a de combater o paralelismo e a fragmentação das ações federais dirigidas ao público jovem.

Em fevereiro de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, órgão Executivo ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, com o objetivo de promover a integração e a transversalidade das ações e programas federais de juventude existentes em diversos órgãos do governo federal, e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), órgão de articulação entre o governo e a sociedade civil, consultivo e propositivo. Outra orientação do Grupo Interministerial, acatada pela Presidência da República, foi a criação de um programa nacional, de caráter emergencial, que fosse capaz de dialogar com a dívida social do país, contemplando os jovens excluídos com educação, formação profissional e emprego: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Em 2007, o governo federal iniciou nova discussão para redesenhar a Política Nacional de Juventude, que ainda padecia dos mesmos vícios de origem, pois nesse período não se conseguia avançar na coordenação e integração dos programas e ações federais voltadas para os jovens. Quatro principais desafios se colocavam: i) ampliar o potencial de integração entre os programas emergenciais e destes com outro conjunto de ações consideradas mais estruturantes, vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura; ii) aumentar a escala de atendimento dos programas emergenciais para todo o universo de jovens brasileiros considerados excluídos, considerando juventude a faixa etária compreendida entre 15 a 29 anos; iii) otimizar recursos; e iv) aumentar a eficácia.

A reformulação, no entanto, não implicou extinção ou readequação das ações anteriores; elas foram abrigadas sob a denominação de um único programa, lançado em setembro de 2007 – o *ProJovem Integrado* –, dividido em quatro modalidades e tendo gestão compartilhada entre a SNJ e os ministérios do Trabalho e Emprego, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No momento atual, seguindo os passos de Novaes (2009), podemos classificar as Políticas Públicas de Juventude (PPJs) como:

- 1) *Universais* – políticas setoriais dirigidas a toda a população, inclusive aos jovens. Situam-se nesse campo as políticas educacionais, de trabalho e emprego, de assistência social, de saúde, de cultura





- e de combate à violência. Via de regra, consideradas estruturais, implicam sistemas duradouros e instituições públicas dotadas de orçamentos. Historicamente, se constituem como direitos de cidadania, motivo pelo qual dessas se espera hoje que incorporem as especificidades do recorte etário – direitos difusos – e, assim, incorporem questões singulares da atual geração juvenil;
- 2) *Atrativas* – políticas não dirigidas apenas aos jovens, mas com especial incidência sobre eles: seja por afinidade com a natureza da política – por exemplo, os Pontos de Cultura –, seja porque lhes abrem oportunidades específicas – como aquelas que regulam fluxos migratórios –, seja porque, mesmo voltadas para espaços territoriais onde convivem diferentes faixas etárias, afetam particularmente os jovens – por exemplo, as políticas de segurança e combate à violência. No geral, podem ter caráter emergencial ou experimental, ou combinar as duas dimensões;
 - 3) *Exclusivas* – políticas voltadas apenas para uma faixa etária predefinida entre 15 e 29 anos. Sejam essas na área de educação, trabalho, desenvolvimento social, saúde, cultura, migração, segurança, via de regra, constituem-se em programas e ações emergenciais para jovens excluídos ou em situações de exclusão desfavorável. Esse é o caso do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Integrado).

Ressalta-se que, por hora, a Política Nacional de Juventude tem a orientação clara de dialogar com a dívida social do país. Uma avaliação preliminar dos objetivos e públicos-alvo dos programas federais aponta que a qualificação profissional e a aceleração da aprendizagem aparecem como ações emergenciais e compensatórias aos jovens de baixa renda do país, que não tiveram acesso à educação básica de qualidade.

Tal estratégia pode, em um primeiro momento, responder à realidade brasileira que detém elevada proporção de jovens em situação de vulnerabilidade social. Programas dessa natureza, quando bem administrados e mantidos continuamente, podem contribuir para melhorar consideravelmente as condições de vida dessa população, elevando os índices de alfabetização e de escolaridade, que podem resultar em melhor inserção no mundo do trabalho. Mas, não obstante esses re-





sultados constituam meta altamente desejável, resumir a intervenção pública apenas a ações emergenciais e compensatórias aos jovens socialmente mais vulneráveis não é solução socialmente justa e definitiva. O desafio que está colocado para o país hoje é o de ampliar consideravelmente o escopo da Política Nacional de Juventude, de modo que possa beneficiar com efetividade todas as juventudes brasileiras. Além disso, valeria a pena refletir e avaliar mais densamente os programas emergenciais que estão sendo implantados, para descobrir se essas ações estão de fato contribuindo para a autonomia e o protagonismo dos jovens, que são os dois princípios mais importantes para uma Política de Juventude que pretenda ser transformadora.

Considerações Finais

É preciso reconhecer que no Brasil, desde 2005, vários esforços têm sido feitos no sentido de se construir uma *Política Nacional de Juventude*. O país tem, atualmente, uma política para a juventude que contempla, praticamente, a totalidade das áreas sociais – educação, saúde, emprego, cultura, esporte, segurança e meio ambiente. As ações estão sob a responsabilidade de diferentes ministérios, secretarias e outros organismos governamentais. Tem-se hoje o desafio de fazer que os dirigentes e técnicos dos diferentes ministérios compartilhem concepções semelhantes sobre a atual *condição juvenil* e se orientem por um mesmo objetivo para formular e implantar políticas voltadas para esse segmento etário. Vale também dizer que ainda são muitas as dificuldades para integrar programas e ações, para promover a transversalidade do tema juventude, assim como para garantir as previsões orçamentárias e o desenvolvimento de metodologias que permitam o cálculo do *gasto público* com as juventudes brasileiras.

Ademais, faz-se necessário fomentar a incorporação do olhar atento às especificidades dos jovens na formulação e na execução das ações nas várias áreas, de modo que as estruturas de apoio, os serviços e os programas possam lidar com o público jovem de maneira adequada em suas rotinas. De outra parte, cumpre envolver, de maneira cada vez mais próxima, outras instituições e políticas na atuação integrada em torno das questões da juventude, pois sua complexidade extrapola





o âmbito meramente setorial e, para enfrentá-la é preciso respeitar a concepção atual desse grupo social como *sujeito de direitos* que se encontram em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, H. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. **Retratos da juventude brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005.

_____. Considerações sobre a tematização social da Juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 5, 1997.

ANDRADE, C. **Entre gangues e galeras**: juventude, violência e sociabilidade na periferia do Distrito Federal. 2007. ?f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia Social, Brasília, DF, 2007.

CAMARANO, A. A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CASTRO; J. A. de; AQUINO; Luseni (Org.). **Juventudes e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2009

GALLAND, O. **Les jeunes**. Paris: La Découverte, 1996.

_____. **Sociologie de la jeunesse**. Paris: Armand Colin, 1997.

GOTTLIE, D.; REEVES, J. A questão das subculturas juvenis. In: BRITO, S. (Org.). **Sociologia da juventude**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. v. 2.

NOVAES, R. Prefácio. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, Luseni (Org.). **Juventudes e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SPOSITO, M. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. (Org.). **Retratos da juventude brasileira**: análise de uma pes-





quisa nacional. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005.

_____. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, 2003. Disponível em: < http://www.acaoeducativa.org.br/portal/components/com_booklibrary/ebooks/jb.pdf>.

WAISELFISZ, J. J. (coord.). Juventude, violência e **cidadania**: os jovens de Brasília. São Paulo: Cortez 1998.

ZALUAR, A. Gangues, galeras e quadrilhas: globalização, juventude e violência. In: VIANNA, H. (Org.). **Galeras cariocas**: territórios de conflitos e encontros culturais. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.





O Jovem e o Adolescente na Cena Social: a relação identificação, ato e inserção no grupo social

Miriam Debieux Rosa

Psicanalista. Professora Doutora da Pós-Graduação em Psicologia Clínica da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Laboratório Psicanálise e Sociedade (USP). Professora Titular da Faculdade de Psicologia e da Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa Psicanálise e Política no PPG da PUC-SP. Contato: debieux@terra.com.br

A juventude e adolescência têm ocupado o foco de atenção e preocupações da sociedade. O termo “juventude” tem sido utilizado preferencialmente na sociologia, enquanto a palavra “adolescência” é mais enfatizada no campo psicológico. Como assinala Matheus (2007), a sociologia aborda a articulação entre a experiência subjetiva e os processos sociais, culturais e econômicos dos séculos XX e XXI. Nessa tarefa, aproxima-se do saber psicológico que, por sua vez, busca detectar as operações subjetivas que possibilitam o pertencimento e reconhecimento do jovem como membro da cena social. É campo interdisciplinar que trabalha na delicadeza de um recorte etário arbitrário, homogenizador ou naturalizado como pertinente, passível de manipulações, alerta Bourdieu (1983). No entanto, segundo o autor, pode ser um objeto relevante de pesquisa, uma vez que há tensões na transmissão do poder do campo social para o jovem.

Para nossa análise e articulação do jovem na cena social, vamos primeiramente focalizar o imaginário social criado a seu respeito para, assim anco-radas, detectar as operações subjetivas e sociais que possibilitam o pertencimento e reconhecimento do jovem como membro da cena social e que dependem das condições e estratégias oferecidas pelo discurso e campo social. Pretendo ressaltar que a consideração das operações subjetivas pode iluminar algumas direções para as políticas públicas voltadas para a juventude.

O adolescente e o jovem no imaginário social

O *imaginário social* é dispositivo que auxilia o diálogo interdisciplinar no campo de pesquisa relativo à juventude e adolescência. Segundo





Castoriadis (1988), é o conjunto de significações, normas e lógicas que determinam o lugar concreto que os indivíduos ocupam na sociedade. Esse conceito permite superar o de ideologia, na medida que esse último, ao definir crenças, também atribui a elas um caráter falso, enquanto o imaginário social envolve, na própria definição, sua índole de criação real e, ao mesmo tempo, de lugar de entrecruzamentos de ideais, cuja substância é tanto histórico-social como político-libidinal. Tais lugares permitem hipotetizar de que forma tais “realidades” ou fantasias dos grupos sociais (AULAGNIER, 1979) produzem discursos e atribuem lugares específicos ao jovem no imaginário social e parental. Esse dispositivo permite destacar, pelos enunciados e pela enunciação presentes na cena social, os referentes fundamentais da organização social e psíquica. Esses atribuem, em nome do simbólico, lugares específicos ao jovem, lugares esses que naturalizam implicitamente fatores vários como as leis, as lógicas instauradas quanto à política de distribuição de bens e de poder, bem como questões de gênero e de extrato social, dentre outras.

Dar visibilidade ao imaginário social, veiculado através dos discursos midiáticos, assim como pelos discursos dos campos da psicologia e jurídico, auxilia a compreender a constituição subjetiva, pois as problemáticas do sujeito em relação ao campo simbólico resultam do modo como se estruturam os laços sociais, não somente na atualidade, mas também na história. No atual período, a estratégia de convencimento desses discursos toma forma cientificista, apresentando-se com aparente objetividade e dispensando a apreciação do sujeito (ROSA, 2009).

Zizek (1991) alerta que, enquanto a ciência não se precaver contra a imbricação de seus enunciados com os discursos midiáticos produzidos em torno desses mesmos enunciados, corre o risco de entrar no rol do que chamou de “fantasia social”. O autor, ao articular ideologia e fantasia, promove uma ampla reconfiguração do conceito de crítica da ideologia e transforma a fantasia em categoria central do político. A fantasia social leva à objetividade fantasmática, à ideologia, definida como “[...] uma fantasia social que estrutura a determinação do valor e da significação da realidade socialmente compartilhada. Fantasia social capaz de produzir uma “objetividade fantasmática” que tem um nome próprio: ideologia” (ZIZEK, 1991, p.188). Nessa afirmação, Zizek





aponta a astúcia que transforma uma fantasia na alegada realidade ou em verdade última desvinculada da história da comunidade. A fantasia estende o seu manto sobre a realidade social, atendendo às premissas de um tipo de historiografia que obtura os antagonismos reais, procurando preencher todos os espaços e desmentir a negatividade do sujeito. Atualmente, consideramos que a fantasia que intensifica a alienação social refere-se àquela que abarca as promessas do capitalismo, momento histórico que quer ser considerado como perene e ideal.

Enunciados aparentemente antagônicos refletem o *imaginário social* sobre o adolescente e o jovem da atualidade ora para exaltá-los, ora para lastimá-los. Ressaltam o fascínio e a exaltação pela juventude associada aos atributos de beleza, vigor sexual, domínio das linguagens tecnológicas, midiáticas e da informática; supõem que nesse período ambicionado impera a pura felicidade. Esses enunciados sociais expressam a ideia de que os jovens estão alheios ao sofrimento, em estado de pura satisfação narcísica sem leis ou limites. Passam a ser o ideal dos adultos que almejam essa posição imaginada. Fica evidente o distanciamento, ou mesmo a quebra da identificação da geração anterior com a atual, dinâmica relacional que produz desdobramentos importantes.

O desaponto com essa expectativa tem duas facetas: de um lado, o incômodo com a aparente apatia, o desinteresse ou a indiferença do jovem com o que o cerca – desde a família, a escola, as questões sociais e políticas – e, de outro lado, o impacto frente às violências que eles protagonizam ou sofrem. Dois aspectos que têm o efeito de contribuir para que a colagem arbitrária dos termos *adolescência e felicidade* transfiram-se para outra: *adolescência e violência*. Está inserido nessa colagem o debate que se tem instalado com ênfase nos discursos do âmbito judicial aliados a discursos médico-psiquiátricos, que podem criminalizar e/ou patologizar os adolescentes, preocupados que estão em responder a uma demanda de ordem e segurança da população. Tais discursos têm focalizado o reaparecimento das figuras da periculosidade e da irrecuperabilidade – dos ‘intratáveis’ –, implícitas em diagnósticos como o de transtorno de personalidade antissocial ou no prolongamento da internação e/ou internação em estabelecimentos especializados de saúde como via de gestão do ato infracional na infância e adolescência (VICENTIN & ROSA, 2009; ROSA & VICENTIN, 2010).





Para amplos setores da sociedade e da mídia, falar em “políticas públicas de juventude” passa a ser, então, falar simplesmente em estratégias de controle. Tal dinâmica não pode levar a outra coisa que não à recusa pela juventude das soluções que lhe são propostas pela sociedade política e adulta. Além disso, amplia o seu distanciamento e dificuldades de inserção e participação social positiva (INSTITUTO CIDADANIA, 2004). Consideramos relevante problematizar esse imaginário social com as contribuições da psicanálise e propor a superação de uma abordagem da juventude advinda do discurso da defesa social, para dar lugar a políticas e práticas interdisciplinares que propiciem ao jovem a possibilidade de fundar seu novo lugar no campo social.

A Adolescência e sua Identificação e Inserção no Grupo Social: implicações do imaginário social

A adolescência, para a psicanálise, não é caracterizada isoladamente pela idade, por comportamentos ou personalidade, mas refere-se a um *intenso trabalho psíquico, subjetivo e relacional*. Esse, geralmente desencadeado pela entrada na puberdade, é trabalho necessário para recolocar a criança para além do espaço familiar, possibilitando o engajamento nos campos social e afetivo-sexual, bem como uma tomada de posição frente aos impasses no encontro com o outro, particularmente com o outro sexo. O processo é trabalhoso, marcado por processos de luto pela perda das posições já conquistadas (relação com o corpo, com a família e meio social) e varia muito em intensidade, momento disparador e consequências na interação familiar, amorosa e social. Assim, *há várias adolescências* – cada adolescente expressa uma adolescência singular – e não uma *adolescência*, um único perfil que nos faz crer que conhecemos antecipadamente o jovem e seu contexto.

A atenção à adolescência como um período particular da vida que reúne características específicas é relativamente recente na história político-social, iniciada na modernidade. A ausência de lugares sociais pré-definidos para o jovem e a complexidade crescente da entrada no mundo do trabalho, exigindo qualificação e longa formação escolar, passam a adiar a entrada do jovem nesse mundo e a exigir definições quanto aos valores e regras que adotará, além de que saiba quem é e





o que espera da vida. Em contrapartida, oferece a promessa de poder escolher seu modo de inserção social.

Convocado a saber sobre si mesmo, o sujeito “vê-se obrigado a substituir as formações coletivas das que se acha excluído por suas próprias formações sintomáticas” (FREUD, 1921, p. 103). Na adolescência, o sujeito é instado a tomar uma posição discursiva, estabelecendo lugares para o seu desejo e gozo. Nessa operação psíquica, ele está às voltas com a construção de uma narrativa sobre sua origem, incluindo a alienação e a separação do campo do Outro, diz Poli (2003), construção nem individual, nem social, “pois as narrativas de origem podem ser abordadas tanto do lado da cultura (ou do Outro) como do lado do sujeito” (2003, p. 84).

Assim, na adolescência, novas operações se processam para fazer valer outro discurso, além do familiar: operações que possibilitam o pertencimento e reconhecimento do jovem como membro do grupo social e que dependem das condições e estratégias oferecidas pelo grupo social. Esse processo se dá no laço social, laço discursivo que nesse momento de constituição subjetiva pode promover mudanças estruturais e/ou vinculações a laços sociais perversos¹. Ou seja, os laços sociais/discursivos incidem nas e produzem subjetividades, o sentido do ato, do dito e do seu desejo. Trata-se de pensar de que modo os sistemas ou discursos capturam o sujeito adolescente, e de indicar a ordem social de seus sintomas. O sujeito confronta-se com a incongruência do discurso social sobre si – à sua demanda de reconhecimento no campo social, o jovem depara-se com um campo pré-determinado para as identificações e com a desigualdade de forças recalcada sob a demanda social de que ele escolha seu lugar. O processo adolescente é desencadeado quando o sujeito é defrontado com a insuficiência do campo simbólico (MATHEUS, 2007).

Esses são componentes que sustentam o desamparo discursivo, ingrediente concomitante ao modelo econômico neoliberal caracterizado pela fragilização das estruturas discursivas que suportam o vínculo social, no que rege a circulação dos valores, ideais e tradições de uma

1 É reatualizada a cena da sedução, que encena o assujeitamento ao desejo do Outro, agora não mais tematizado pelo desejo da mãe ou pela Lei do pai, mas pela identificação com um lugar na organização social oferecida, nova versão do pai, poderosa, pois desencarnada, mas ainda discurso, com seus ditos e não-ditos.





cultura. Na adolescência, o desamparo discursivo, as incongruências e forças não-ditas do campo social expõem o sujeito ao risco de confrontação com o traumático, aquilo que está fora de sentido. A exposição traumática é dupla: por um lado, a ocorrência é facilitada; por outro lado, os recursos necessários à elaboração do trauma encontram-se diminuídos, promovendo efeitos de dessubjetivação (ROSA, 2004).

Sob essa perspectiva, o adolescente assemelha-se a um imigrante que ainda não encontrou seu próprio lugar. Como aquele, seu dilema situa-se entre a ânsia identitária – uma identidade social pela qual possa ser reconhecido e que o estabilize no laço com o outro – e a *ânsia desejan*te – que lhe abre novas experiências e possibilidades até então adiadas por promessas de realização posterior. Nesse sentido, Aulagnier (1979) afirma que o discurso social projeta sobre o *infans* a mesma antecipação que é própria do discurso parental; o grupo pré-investirá o lugar que o sujeito ocupará, na esperança de que ele transmita, de forma idêntica, o modelo sociocultural. O sujeito deve encontrar nesse discurso referências que lhe permitam projetar-se no futuro para que o afastamento do primeiro suporte (familiar) não se traduza em perda de todo suporte identificatório, o que ocorre muitas vezes. Outros aderem a identidades que lhes são atribuídas.

Consideramos que a adolescência “expõe a cena social presente na base da cena familiar, até então encarregada de fazer operar as funções maternas e paternas para a constituição subjetiva”² (ROSA, 2002, p. 231).

Dessa forma, deve-se levar em conta que os processos do adolescente não se referem apenas à confirmação de certa estruturação subjetiva fixada e *a priori*. O adolescente reinscreve-se no laço social, superando, conservando e revelando o histórico do sujeito e conferindo-lhe novas significações. As ações ou acidentes, realizações, frustrações, encontros, desencontros, ou seja, os discursos e acontecimentos no campo social promovem reorganizações estruturais importantes no adolescente. Os efeitos na subjetividade da entrada do jovem na cena social levam em conta pelo menos dois aspectos: as operações subjeti-

2 Exercer essas funções esteve articulado aos lugares fálicos atribuídos, ou não, aos membros daquela família, daquela classe social, naquele momento cultural. Sua eficácia não é independente desses fatores, pois a família é, ao mesmo tempo, o veículo de transmissão dos sistemas simbólicos dominantes e a expressão, em sua organização, do funcionamento da classe social, do grupo étnico ou religioso, em que está inserida.





vas e sociais necessárias à passagem da cena familiar à cena social, e o encontro problemático entre esses processos de subjetivação dos adolescentes e os fundamentos do contrato social. Nessa medida, a constituição subjetiva e os sintomas que produz estão vinculados à inserção social, campo do outro, em que o adolescente busca inscrever-se.

Em suma, há resistências, presentes no jogo imaginário e simbólico, que se interpõem à entrada do adolescente e do jovem na cena social, considerando suas posições e seu potencial de transformação. A pregnância imaginária dos enunciados sociais pode ser um impeditivo para o posicionamento dos jovens.

Podemos inverter a preocupação/medo da adolescência/juventude, considerando que os enunciados do imaginário social atual sobre o adolescente aqui indicados produzem um modo de evasão da responsabilização da estrutura social em relação ao jovem. Os conflitos sociais são deslocados para o adolescente e para o jovem que, por sua vez, são sensíveis e denunciam com seus conflitos os componentes não-ditos do social e político, sua falácia e opressão sobre o jovem, principalmente àquele que pretende entrar ou alterar a estrutura sociopolítica já posta.

Ler os discursos sobre a adolescência no seu avesso é inverter o enunciado do imaginário social dessa forma: é o abalo dos fundamentos do contrato social, aliado à perda de um discurso de pertinência e de um lugar social, que promove a desorganização subjetiva decorrente da emergência daquilo que está fora do sentido e da significação. Esses efeitos geram sofrimento nos jovens, sofrimento cuja forma de expressão é dificultada pelo desamparo discursivo, o que dificulta sua possibilidade de elaboração simbólica ao que é vivido como traumático.

As concepções acima adotadas criticam a construção social da figura do adolescente e do jovem coesa ao imaginário social. Vamos problematizar a temática da adolescência e as dimensões do ato, assim como a concepção de violência, para oferecer outros pressupostos na contribuição para a construção de políticas públicas para a juventude.

A Adolescência e as Dimensões do Ato

A história do jovem com transgressões à ordem social e à política vigente percorre uma trajetória que fez dele tanto massa de manobra





nas guerras, como personagem central em transformações políticas e sociais (ARIÈS, 1981). A juventude porta a crítica e a inconformidade ao instituído; inquieta-se, não se conforma facilmente com a quebra das promessas da infância de ter um lugar relevante na estrutura social.

Tem-se observado um subterfúgio para tornar palatáveis os adiamentos: a independência da pertença do jovem entre aspectos socioeconômicos e afetivo-sexuais. Pode-se hipotetizar que a condescendência atual com a vida sexual tem como correspondente o adiamento da sua pertença no campo produtivo e/ou do poder, estendendo o seu conflito com o campo social.

Outro exemplo no nosso meio pode ocorrer na relação educação-trabalho. A promessa ao jovem de uma entrada no campo social, caso ele complete o segundo grau, tem destinos diferentes nas classes sociais. Aqueles que tiveram maiores oportunidades vão às universidades, vendo mais uma vez adiada sua participação na vida econômica. No entanto, o enorme contingente de jovens que fica às portas dos vestibulares constata a ineficácia de seus esforços.

Diante da constatação da falácia das promessas anteriores e de novos pedidos de adiamentos, muitas vezes o jovem responde com o ato. Deve-se situar a função do ato na adolescência – momento de um sujeito em constituição – e os seus efeitos no campo social em seus aspectos ideológicos e políticos.

Consideramos que a referência ao outro, ao simbólico, ainda que norteie o sujeito, não é suficiente para marcar uma posição a partir de seu desejo e construir uma trajetória singular. É o ato que dá estatuto subjetivo, funda, legítima a subjetividade, lembra Melman (1992)³. O pertencimento pode mostrar-se antagônico aos ideais do campo social dominante. A desidealização das referências familiares e a constatação da falácia das promessas sociais levam o sujeito a ter que inventar suas próprias soluções.

No laço com o outro emerge o ato que parte de uma intenção, mas, uma vez desencadeado, tem efeito imponderável no próprio sujeito, no objeto e no discurso do outro sobre si. Uma vez iniciado,

3 O ato atravessa o plano simbólico e cria uma cena no real, um acontecimento, que marca a sua presença encenando seu desejo e abrindo a possibilidade de ser falado pelo Outro. Trata-se de um apelo de pertencimento ao campo social com uma posição particularizada.





pode desencadear, em si e no outro, efeitos imprevistos quanto ao grau e à intensidade de emoções e de agressividade que desperta⁴.

Importante para essa discussão é que o *efeito do ato no discurso social* transcende ao ato em si ou sua consequência e diz respeito ao lugar que aquele que age ocupa no desejo daquele que profere o discurso. Assim, dependendo da posição social do jovem, as qualificações serão diversas; o discurso, carregado de expectativas culturais, qualifica diferentemente um ato ou seu autor como criativo, desobediente, delitual, como sinal de delinquência. Assim sendo, destacamos incisivamente que o que muitas vezes é definitivo para nomear o ato como delinquente diz respeito menos ao ato em si, sua gravidade, do que a leituras sociais preestabelecidas sobre o autor (ator) do ato. Essa questão está em jogo na criminalização ou patologização perpétuas no caso de adolescentes autores de ato(s) infracional(ais), geralmente oriundos das camadas da população menos favorecidas economicamente.

São diversos os estudos e pesquisas em nosso país que nos informam que nos corpos dos jovens pobres se inscreve um imaginário vinculado à “delinquência” e à violência, e, ao mesmo tempo, a uma realidade de mortes violentas⁵, sendo paradigmática a posição que assume, nesse contexto, a juventude em conflito com a lei: alvo sistemático da vitimização letal, de tortura e de maus tratos nas instituições de internação (ANISTIA INTERNACIONAL, 2000; ADORNO, LIMA & BORDINI, 1999; SOARES, 2000; DIÓGENES, 1998; OLIVEIRA, 2001; TEIXEIRA, 2001; VICENTIN, 2005; BOCCO, 2009).

A imputação sistemática da violência à juventude não incide só sobre os jovens infratores, mas em estigmatizações crescentes sobre os movimentos juvenis populares, condenando-os à invisibilidade ou à proscrição, reduzindo-os à imagem ameaçadora do crime e da delinquência, como é o caso dos bailes funk e do RAP (ARCE, 1999;

4 Ou, dito de outro modo, o ato, qualquer ato, pela distância do eu e proximidade à pulsão, traz sempre um risco e está sempre ligado à sexualidade, em sua qualidade infantil e perversa. Dessa forma, a implicação do sujeito com o ato se dá *a posteriori*, quando, falado pelo Outro, pode retornar ao sujeito encadeado, associado a algo de seu desejo.

5 Nas últimas duas décadas, no Brasil, os avanços da violência homicida se devem ao elevado incremento de mortes violentas na juventude, especialmente o de homicídios: em 1980, 30% dos jovens que morreram foram assassinados; em 2002, a porcentagem pulou para 54,5%. Ainda, entre 1991 e 2000, a taxa de homicídios para a população em geral cresceu 29%, mas entre os jovens chegou a 48% (WASELFSISZ, 2002).





HERSCHMANN, 2000). Esses processos produzem práticas de fragmentação e fixação dos adolescentes e jovens a espaços de exclusão e controle na mesma medida da redução das políticas sociais a eles dirigidas. Na direção da patologização, vimos detectando uma crescente utilização do aparato “psi” na gestão das problematizações e dos conflitos que setores da juventude vêm colocando ao campo social. Discursividade “renovada”, portanto, quanto à periculosidade, que adquire conotações que facilitam a extensão e difusão do seu uso, cada vez mais subordinado às exigências de “defesa social”. A colocação do sujeito como portador de ‘transtorno de personalidade’, traço “quase incurável”, dificulta que ele se reconheça com suas determinações inconscientes e socio-históricas e que faça laço social, porque está numa posição absolutamente objetificada (ROSA & VICENTIN, 2010).

Essa previsão torna-se mais problemática quando se trata de adolescentes, pois diversos e consistentes estudos sobre adolescência indicam que a patologização desses sinais na adolescência tende, por produzir identificações imaginárias, a precipitar o comportamento indesejado.

Tais “demandas” dirigidas ao campo da saúde mental acompanham uma tendência à patologização de setores da juventude pobre, isto é, uma forma de encobrir como doença mental determinados processos sociais que discriminam a pobreza e encobrem o desinvestimento da sociedade em relação a esses jovens. E indicam também o que é necessário: problematizar as diretrizes terapêuticas sempre que estejam atreladas à lógica individualista ou quando busquem responder às exigências de defesa social e ampliar o olhar e a ação para a complexa, e muitas vezes restrita, trama na qual esses jovens se inserem socialmente.

Essa psiquiatrização impede a leitura dos fenômenos sociais de exclusão e de vulnerabilidade social que são também determinantes do ato infracional. Nessa posição de expulso, o sujeito perde sua visibilidade na vida pública, não tem voz, entra no universo da indiferença. Trata-se de uma estratégia de controle social que lança os jovens na posição de *vida nua*: a vida que pode ser descartada, pois foi empurrada para fora dos limites do contrato social e da humanidade (AGAMBEN, 2002). A psiquiatrização dos adolescentes caminha, assim, em consonância com o paradigma emergente de gestão dos chamados *indesejáveis e perigosos*, marcado pela radicalização da política punitiva como res-





posta ao aumento da desigualdade social, da violência e da insegurança (KOLKER, 2005). Se a juventude concentra parte significativa da violência física e das dinâmicas criminais hoje vivenciadas pelo conjunto da sociedade, o saldo de tal lógica é previsível e conhecido: cada vez mais os jovens e as jovens do país veem-se associados também – e antes de tudo – à violência e expostos, por isso, à desconfiança pública. O debate público sobre as políticas e iniciativas governamentais e sociais que deveriam beneficiá-los é reduzido aos seus aspectos de segurança.

Reflexões sobre os Campos Social, Político e Subjetivo Referido à Juventude: por um outro modelo

A garantia de bem-estar social, quando tomado como a eliminação do conflito, é uma ilusão perigosa. Em nome dessa ilusão e da eliminação do mal-estar, pode-se exercer a violência institucional que exige sacrifício de todos – ou, mais exatamente, dos mais sacrificáveis (AGAMBEN, 2002), que pagam o preço da civilização. Eleger sacrificáveis desvirtua a condição da civilização de suportar o mal-estar das diferenças, que obriga a estabelecer laços sociais para criar instâncias novas. O evitamento do conflito é operado por estratégias de ilusão, pela ocultação dos processos e pelas identificações. Domina-se de formas mais sutis que a guerra, a guerra sem nome que se instala no campo social, com novas figuras de “soldados”. Cria-se uma modalidade de ilusão que visa a uma sociedade perfeita com suposta igualdade, que persegue o bem-estar social. Segundo Guidens (2002), isso resulta em grandes contingentes de segregados da vida social, já que facetas humanas que possibilitam criar um sentido para a vida são excluídas sob o nome de loucura ou criminalidade. Nessa direção, Bauman (1988) analisa o atravessamento do bem-estar social na era do consumo, pela produção de estranhos – definidos como aqueles que não consomem. Diz que “A individualização do crime e a ideia de classes sociais inteiras tomadas como perigosas geram a articulação do bem-estar às prisões.” Cabe-nos também criticar o apelo excessivo às leis como recurso para lidar com conflitos sociais (ZIZEK, 1992, p. 63).

O campo social é um campo de forças e interesses antagônicos, complexo e conflituoso... No entanto, ao se lidar com esse contexto, observam-se a fragmentação e a oposição entre os discursos que dis-





putam o poder sobre a criança, o adolescente, a família; promovem-se, por vezes, relações inconsistentes, ou segmentam-se as práticas de intervenção social, seja no campo da saúde, da educação ou no campo jurídico. O conhecimento sobre os indivíduos ignora o contexto de vida do jovem e impõe patologias, retirando do sujeito a efetividade do seu discurso e de sua denúncia.

Os discursos e práticas sociais sobre as políticas referidas à juventude devem cuidar para não participar desse processo cientificista. Cuidar do sofrimento psíquico deslocado dos impactos do sofrimento social, da exploração social, cria uma série de distorções que possibilitam que políticas gestadas com objetivos progressistas sejam transformadas em práticas opressivas. E os discursos da saúde podem associar-se aos da justiça, para calar o pathos do sujeito e garantir aparente bem-estar — nesse caso, as práticas e discursos sociais tornam-se violentos, como vimos na criação de imaginários sobre a adolescência (ROSA & VICENTIN, 2010).

Nesse sentido, é fundamental salientar que o processo de implantação das políticas faz parte do problema e deve estar atento ao mal-estar e a outras lógicas que a passagem da abstração, que é intrínseca à proposta, para um contexto específico, pode indicar. Apontamos dimensões para uma prática que articule desejo e política, que propicia e considera a diversidade e potencialidade do jovem e sua possibilidade de fundar seu novo lugar no campo social ou de refundar um campo social que o inclua.

Referências Bibliográficas

ADORNO Sergio; LIMA, Renato Sérgio; BORDINI, Eliana Blumer Trindade. **O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo**. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil - desperdício de vidas: FEBEM-SP crise de direitos humanos e não questão de segurança pública**. Londres: Secretariado Internacional, 2000.





- ARCE, Jose Manuel Valenzuela. **Vida de barro duro**: cultura popular juvenil e grafite. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- AULAGNIER, Piera. **A violência da interpretação**. Rio de Janeiro: Imago, 1979.
- BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar na pós-modernidade**. São Paulo: Zahar, 1988.
- BOCCO, Fernanda. **Cartografias da infração juvenil**. Porto Alegre: Abrapso Sul, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. A “juventude” é apenas uma palavra. In: _____. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 112-121.
- CASTEL, Robert. **A gestão dos riscos**: da anti-psiquiatria à pós-psicanálise. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1987.
- CASTORIADIS, Cornelius. **Los dominios del hombre**. Barcelona: Gedisa, 1988.
- DIÓGENES, Glória Maria dos Santos. **Cartografias da cultura e da violência**: gangues, galeras e o movimento hip hop. São Paulo: AnnaBlume, 1998.
- FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1974. Edição standard brasileira das obras psicológicas completas.
- GUIDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- HERSCHMANN, Micael. **O funk e o hip-hop invadem a cena**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. Documento de conclusão. [S.l.], 2002.
- KOLKER, T. A tortura e o processo de democratização brasileiro. In:





- RAUTER, C; PASSOS, E. E BENEVIDES, R. (Org.) **Clínica e po-
lítica**: subjetividade e violação de direitos humanos. Rio de Janeiro: Te Cora; Instituto Franco Basaglia. 2002.
- MATHEUS, Thiago. **Adolescência**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.
- MELMAN, C. **Alcoolismo, delinquência e toxicomania**. São Paulo: Escuta, 1992.
- OLIVEIRA, Carmen Silveira. **Sobrevivendo no inferno**: a violência juvenil contemporânea. Porto Alegre: Sulina, 2001.
- POLI, Maria Cristina. Os tempos do sujeito e do outro: narração, discurso e pulsão. **Estilos da Clínica**: Revista sobre a infância com problemas. São Paulo, v. 8, n. 15, p. 82-93, jul./dez. 2003.
- ROSA, Miriam Debieux. Adolescência: da cena familiar à cena social. **Psicologia USP**, São Paulo, v.13, n. 2, p. 227-241, 2002.
- _____. Escutando vidas secas. In: ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA DE PORTO ALEGRE (Org.). **Adolescência**: um problema de fronteiras. Porto Alegre, 2004. p.1-236.
- _____. **Histórias que não se contam**: o não-dito na psicanálise com crianças e adolescentes. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2009.
- ROSA, Miriam Debieux; VICENTIN, Maria Cristina. **Os intratáveis**: o exílio do adolescente do laço social pelas noções de periculosidade e irrecuperabilidade. Inédito. [S.l.:s.n.], 2010.
- SOARES, Luis Eduardo. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder; RONDELLI, Elizabeth; SCHOLLHAMMER, Karl Erik; HERSCHMANN, Micael. (Org.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi; VICENTIN, Maria Cristina Gonçalves. O futuro do Brasil não merece cadeia. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v.30, n.177, p.18-21, 2001.
- VICENTIN, Maria Cristina. **A vida em rebelião**: histórias de jovens em conflito com a lei. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2005.





VICENTIN, Maria Cristina; ROSA, Miriam Debieux. Transtorno mental e criminalidade na adolescência: notas para uma análise crítica da patologização do adolescente autor de ato infracional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v.17, n.78, p. 320-349. 2009.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência III**: os jovens no Brasil. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

ZIZEK, Slavoj. **Eles não sabem o que fazem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

_____. **O mais sublime dos histéricos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.





Painel sobre Educação e Qualificação Profissional







Discutindo a Qualificação da Mão de Obra

Moderador: Cláudio Salm

Participantes: Mauro Zilbovicius; Sinésio Pires Ferreira; Selma Venco;
Patrícia Costa; Alexandre Jacobs; Daniel Kader Hammoud;
Almério Melquíades de Araújo

Depois de 25 anos de semiestagnação, a nossa taxa de investimento vinha finalmente aumentando e, portanto, também o patamar da taxa de crescimento econômico. Em consequência, aumentou a demanda de mão de obra, o que fez aumentar a preocupação com a questão da qualificação. Embora não haja dúvida de que a grave crise financeira internacional irá reduzir nossa taxa de crescimento por algum tempo, aqui não se discutirá esse aspecto.¹

Até alguns anos atrás, consultas sistemáticas a executivos de grandes empresas multinacionais, como as que surgem no World Economic Forum, não apontavam o problema da qualificação da mão de obra no Brasil como gargalo importante para a competitividade da nossa economia.

Ao final dos anos 70, o Brasil podia ser considerado como um país moderno, no sentido de que havia incorporado na sua estrutura industrial todas as atividades que então se usavam para definir um país como economicamente moderno, embora não desenvolvido. A partir daí, inegavelmente nos atrasamos em relação ao novo paradigma de produção. Em grande medida, a eventual escassez de mão de obra adequada às novas formas de produzir resulta desse nosso atraso relativo, não tanto no uso quanto na produção de tecnologias da informação (TI).

De fato, saímos dos anos 70 bem posicionados, com técnicos e engenheiros muito bem formados, bem como o pessoal para as atividades

¹ A Fundap realizou, em 3/11/2008, um painel de debates (“Educação – Formação Profissional”) sobre questões concernentes à qualificação da mão de obra no Brasil, hoje. Da discussão ali travada extraímos os pontos centrais que nos permitiram fazer uma síntese do debate. Os nomes e breves dados curriculares dos notórios especialistas que participaram do painel estão elencados ao final desta matéria.



rotineiras em nível de chão de fábrica. Estávamos entrando na rabeira de uma fase do progresso tecnológico, àquela altura já bem menos dinâmica quanto ao ritmo das inovações. Advém então um novo modelo, no qual a todo o momento as habilitações necessárias do trabalhador estão mudando. Hoje, o engenheiro não pode ter uma única habilidade específica, que carregará para o resto da vida. Deve ser um profissional formado para resolver problemas e os problemas se renovam com velocidade. A ênfase está na capacidade para aprender. E na capacidade dos trabalhadores para se reciclarem. É aí que reside o grande problema, cuja solução passa pela questão da educação básica. Nosso aluno sai do ensino médio sem a capacidade para aprender a aprender, com lacunas de conteúdo e raciocínio.

Em resumo, a questão da qualificação se (re)coloca pela conjunção de dois fatores: além da aceleração do crescimento econômico, assistimos às transformações decorrentes da difusão do novo paradigma de produção, tanto no que se refere à difusão da tecnologia de informação (TI) como às novas formas de gestão. Dessa conjunção emerge a percepção de falta de qualificação da mão de obra em todos os níveis.

Nessa síntese, agrupamos por tópicos as observações mais relevantes feitas ao longo do debate.

Os Principais Problemas, Novos e Antigos

Os efeitos do novo paradigma de produção

A estrutura ocupacional típica do paradigma tradicional, delimitada em cargos e tarefas, vem sendo superada pela difusão das novas técnicas de automação e organização. Sobressai hoje a importância do trabalho em equipe. Em várias empresas, surge como elemento importante de gestão a autonomia no trabalho, a tomada de decisão mais perto do chão de fábrica, ou seja, num nível mais baixo da estrutura hierárquica. Isso confronta a estrutura profissional tradicional. A nova organização do trabalho implica grupos autônomos. O torneiro mecânico hoje é outro profissional e deve ser capaz de operar a lógica da produção. A divisão do trabalho não ocorre mais da mesma maneira.





O mercado de trabalho ainda é muito heterogêneo

A estrutura produtiva brasileira ainda é bastante heterogênea, e as demandas de qualificação profissional são também muito distintas. Temos grandes empresas multinacionais que subcontratam serviços de pequenas empresas, às vezes na mesma localidade ou até no mesmo bairro, e que reclamam graus distintos de qualificação profissional.

As necessidades são das mais diferentes ordens em todo o gradiente ocupacional e nos diferentes níveis. As empresas sentem falta de engenheiros, de tecnólogos, de técnicos na linha de informática industrial. E também na área de serviços. Sente-se uma necessidade bastante disseminada de mão de obra qualificada em todos os setores da economia e nos vários níveis de qualificação. Desde o que se chama educação continuada de trabalhadores, a antiga educação profissional de nível básico, passando pela educação profissional técnica de nível médio, dos cursos de educação tecnológica, e pelos cursos de bacharelado de uma forma geral.

Realmente, persiste uma grande parcela de trabalhadores que ainda trabalha sob formas tayloristas, não só em setores consolidados, mas, inclusive, em atividades emergentes. Na indústria automobilística, por exemplo, existe um “mix”, são várias formas de trabalhar convivendo num mesmo espaço. Logo, há uma grande convivência de modelos produtivos e, portanto, de demandas variadas de qualificação.

Daí que alguns países buscam aqui algumas ocupações que lá já desapareceram ou que não despertam mais interesse. Um caso emblemático é o dos *call centers*, um setor que se expande brutalmente. *Call center* é taylorismo puro e é o que sobra para os que receberam uma formação deficiente, inclusive das escolas de engenharia. O trabalho em *call center* é um trabalho penoso, produz sofrimento psíquico porque opera com uma lógica muito restrita e coercitiva, com um espaço de decisão muito limitado. Buscam-se nos países periféricos trabalhadores para teste de softwares. E quem são esses trabalhadores? São jovens com uma escolaridade precária, oriundos de uma escola pública, geralmente da periferia. As empresas preferem esses jovens que buscam o primeiro emprego e que não têm boas possibilidades de conseguir. Nessas atividades, dão até preferência a quem não tem





experiência prévia e não demandam cursos de qualificação profissional específica. É a nova porta de entrada para o mercado de trabalho.

Mudanças na estrutura ocupacional

Verifica-se uma polarização da estrutura ocupacional. As ocupações que sofreram as maiores mudanças nas empresas mais automatizadas são as ocupações que estão no miolo das hierarquias ocupacionais. Não são nem as ocupações muito qualificadas nem as que exigem pouca qualificação. O mais afetado foi esse núcleo da estrutura ocupacional, composto de trabalhadores como o torneiro mecânico, o pessoal que trabalha com furadeira, enfim, toda a parte mais tradicional da estrutura produtiva industrial. No setor de serviços, o pessoal do atendimento ao público como, por exemplo, as funções de caixa de banco, vendedores de grandes magazines. Nos escritórios, de maneira geral, a informatização tornou obsoleta uma gama enorme de funções.

Já do ponto de vista quantitativo, os postos de trabalho que mais encolhem são os de gerentes, supervisor administrativo, caixas, o pessoal que trabalha no varejo, no comércio, áreas nas quais houve significativa redução absoluta de emprego. E, paradoxalmente, os que mais crescem são os postos que exigem menos qualificação, como servente de obra, faxineiro, auxiliar de escritório, vigilante. É uma questão de reestruturação da empresa.

Maiores requisitos educacionais para todas as funções: seu duplo significado

Mas é preciso levar em conta outro fato. Há um aumento nas exigências da contratação. A escolaridade da mão de obra passou a ser um quesito importantíssimo, independente da função. Dados da Rais mostram que, recentemente, para os que completaram o ensino fundamental, a maior geração de emprego foi em cargos como de motorista de caminhão, servente de obra e trabalhador na manutenção de edificações. Já para os que têm o curso médio completo, destacam-se os cargos de vigilantes, auxiliar de escritório e vendedor de comércio varejista. Não se entra no comércio, sem ensino médio. Passou-se a





exigir também do trabalhador de chão de fábrica capacidade para a tomada de decisões e uma série de atitudes que antes não tinham maior importância. É o fenômeno da polivalência.

Mas, em parte, a maior exigência de escolaridade também pode ser explicada pelo desemprego que, embora menor, ainda é elevado. Com uma oferta de mão de obra muito grande, pode-se exigir nível médio para a função de ascensorista, por exemplo. Com o mercado de trabalho mais aquecido, a empresa aceitaria para a vaga de ascensorista alguém com apenas o ensino fundamental. Na medida em que ainda persiste um grande número de pessoas em situação de desemprego, a escolaridade deixa de ser apenas quesito para desempenhar a função e passa a ser, também, um filtro, um critério de seleção. Quer dizer, são dois papéis que a educação está desempenhando.

A qualificação adquiriu maior importância do que antigamente como critério para as empresas que querem se instalar no Brasil

Atividades que poderiam ter vindo para o Brasil, não vieram. Investidores e clientes têm se afastado do Brasil por causa das suas restrições à capacitação da nossa mão de obra. Há uns 10 anos, tanto investidores corporativos como clientes potenciais queriam saber da infraestrutura (estradas, aeroportos etc.) enquanto hoje, cada vez mais, querem conhecer a qualificação das pessoas. Estão querendo saber sobre a qualidade do serviço que encontrarão, se se instalarem aqui. Muitos empregos não vêm para cá, por não haver pessoas qualificadas em quantidade suficiente no tempo necessário. Tanto em atividades de tecnologia de informação (TI) como em atividades de *call centers*. Não só atividades que exigem nível superior, mas de nível médio também. Existe ainda a questão do inglês, que hoje é requisito básico. Não apenas inglês, mas também a capacidade para trabalhar com culturas distintas. Mas é interessante observar que apesar da nossa economia ainda ser muito pequena em termos de capital intelectual, a mão de obra que temos possui, pelo menos nas atividades tecnológicas, o mesmo nível de produtividade de outros países, se não superior.





Empresas que mais se ressentem por não encontrar mão de obra qualificada

São diversas empresas, especialmente empresas de serviços de tecnologia, empresas que dependem de tecnologia, serviços financeiros, serviços do mercado financeiro. O produto hoje é um produto globalizado. Ou seja, pode-se estar produzindo um carro em Detroit, mas com uma equipe de tecnologia, aqui no Brasil, que suporta aquilo que está instalado lá. Temos grandes indústrias instalando centros de atendimento em tecnologia em diversos lugares da América Latina. Antigamente, isso tudo era localizado nas mesmas cidades ou regiões. Hoje, uma empresa de engenharia grande abre em Americana um centro de serviço compartilhado para a América Latina. Outra, de tabaco, abre na Argentina, e outra, de petróleo, abre em Buenos Aires e em Curitiba. Vê-se claramente que essas atividades de suporte administrativo, em função da busca por competitividade, estão sendo aglutinadas e levadas para onde haja disponibilidade de mão de obra capacitada e que tenha custo competitivo como, por exemplo, na Índia. A coexistência que havia antes, quando tudo tinha que estar junto, está acabando. Existe hoje o que se chama Centros Cativos. A maior empresa de petróleo do mundo tem um centro em Curitiba, com mil e poucas pessoas atendendo essa empresa. Todos de informática, administração, trabalhando inclusive, muitas vezes, numa empresa com pessoa jurídica distinta. E essas empresas estão buscando as localidades onde há mão de obra de qualidade, porque essa é a maior dificuldade. Cidades que querem entrar nesse mercado buscam diferenciar-se de outras em capacidade para atrair mão de obra. A “cidade-ponte”, como São Paulo, por exemplo, é um fenômeno mundial. Os profissionais vêm, se qualificam e partem para uma localidade mais atrativa. Hoje temos cidades chamadas “segunda camada”, como Curitiba, Recife, Salvador. Na Índia e na China, não se buscam mais as primeiras cidades, porque já existe uma competição muito grande, além de dificuldades de infraestrutura. Então, vemos as empresas se moverem para essas segundas cidades porque nelas, ainda que a atividade econômica não seja tão importante como a que se encontra em São Paulo, há formação de mão de obra abundante. No interior de São Paulo, já acontece isso. Algumas empresas começam a desenvolver atividades para fora. Campinas é exemplo clássico. Então,





temos uma oportunidade única, e o Brasil pode estabelecer-se como centro de excelência para determinadas atividades. Mas temos que tomar decisões rápidas, para capturar parte desse mercado global, sem o quê, essas atividades não virão para cá. A área crítica quanto às competências ou habilidades em falta, é a da informação, tanto segmentada como numa área específica, parte das empresas. Ter capacitação para trabalhar com a tecnologia, seja como engenheiro ou como tecnólogo. As empresas que buscam atrair para cá esses serviços estão investindo pesadamente em qualificação e em línguas.

O Centro Paula Souza faz uma pesquisa sistemática com os egressos e com os empregadores sobre a capacidade para absorver ex-alunos da escola. Os dados mostram que o conjunto dos técnicos qualificados pelo Centro tem, hoje, emprego praticamente garantido. Os egressos do Centro Paula Souza, bem como de outras escolas técnicas, são muito disputados por empresas que testam *softwares* e que estão oferecendo esse trabalho para o exterior, mesmo quando a formação não tenha sido em processamento de dados. O que essas empresas valorizam é a formação básica de nível técnico, que as boas escolas oferecem. Os contratados fazem nas empresas um curso básico, específico, e se adaptam rapidamente.

De fato, a qualificação não precisa ser longa. Hoje já se veem diversas atividades técnicas migrarem para TI e as empresas proveem a qualificação específica. Ademais, os currículos nem sempre atendem essa demanda. Porque a escola é conservadora. Há escolas que mantêm o mesmo currículo por mais de dez anos.

A demanda diversificada por formação profissional

Nos últimos anos, ocorreu uma diversificação muito grande da demanda por formação profissional. Até há 10 ou 20, na área agrícola, por exemplo, formava-se um técnico agropecuário. Hoje, a demanda já vem mais especificada, mais refinada. Alguém quer um curso técnico em agroecologia ou em avicultura. Na área de saúde, temos enfermagem, nutrição. O Hospital das Clínicas de São Paulo construiu um curso com o Centro Paula Souza, de órtese e prótese. É uma demanda restrita, mas a oferta era zero. Em açúcar e álcool, ainda existe uma





carência imensa. Já não basta ter o curso técnico em química, é preciso agora um curso técnico em açúcar e álcool. É uma área que explodiu nos últimos anos. Não significa dizer que os antigos técnicos de mecânica, de eletrotécnica, de edificações, de contabilidade, tenham sumido. Mas a demanda diversificou-se. Há dez anos o Paula Souza oferecia 37 habilitações técnicas. Hoje, são mais de 90, e habilitações mais específicas. Os cursos tradicionais já não bastam. O discurso das competências, que veio para a escola há uns 10, 15 anos, também aproximou mais a escola da discussão sobre os processos de produção. Em suma, boa formação (técnica) básica com maior diversificação.

Há uma demanda reprimida por formação técnica de nível médio

Há uma demanda reprimida muito grande por educação profissional, sobretudo no nível médio, que se manifesta pela insuficiência de vagas. Isso nunca foi quantificado. Não há nenhuma pesquisa de abrangência nacional que tenha feito este levantamento. Mas pode-se observar que a relação candidato/vaga é de dez, vinte candidatos por vaga em educação profissional técnica de nível médio, pública e de qualidade.

Temos, hoje, no mercado de trabalho, 35% dos jovens de 16 a 24 anos que trabalham e estudam. Os demais não estudam, só trabalham, quando trabalham. E eles têm uma dificuldade muito grande para continuar os estudos. Os que conseguem entrar numa universidade pública (na Poli-USP, por exemplo), são de famílias de mais alta renda. O desafio é incluir os jovens que vivem num meio onde o desemprego é maior, o preparo é menor. Quando termina o ensino médio, ele não tem nenhuma formação específica. Muitas vezes, é impelido para o ensino superior, mas como vem de uma educação básica fragilizada, não vai trabalhar na área em que entrou. Isso coloca a necessidade de criar oportunidades de aprender uma profissão nas escolas técnicas. Sem isso, resta apenas tentar um ensino superior qualquer. Para que o Estado consiga responder ao desafio, será preciso prever a demanda de mão de obra, o que é extremamente difícil. Seja como for, é preciso parar de oferecer cursos desconectados da demanda.





Como conciliar oferta e demanda de cursos técnicos?

Os cursos de qualificação profissional têm que ter uma aderência com as demandas locais, que mudam com frequência. É difícil acompanhar essa dinâmica das necessidades ocupacionais. Os cursos têm que ser flexíveis. Esse é um desafio muito grande. Talvez um diálogo maior entre escola e empresa seja o melhor caminho para resolver o desencontro entre oferta e demanda. É preciso também comprometer a empresa. Demandam-se soldadores? Então, que se ofereçam vagas para os soldadores formados. Não adianta só pedir para o Estado a qualificação. Tem que haver a contrapartida, da contratação. E há também a responsabilidade de atender ao que é próprio da educação básica; não podemos esquecer isso, e dar um curso exclusivamente técnico, para o domínio de técnicas operacionais. Hoje, registra-se nos certificados uma habilitação profissional, e há que listar também as competências adquiridas. Tampouco basta construir prédios e salas. Temos que ter professores que aceitem trabalhar pelos salários oferecidos. No Estado de São Paulo, fala-se muito na expansão de ensino técnico, na ampliação de vagas. Mas essa oferta, dentro do modelo tradicional (prédio, a senhora diretora, o bedel, etc.), cresce devagar. Não há como recuperar toda a defasagem a partir da expansão com foco nesse modelo. Ainda há certa dificuldade da área de educação profissional técnica em usar as novas tecnologias no processo educacional, como a informática. Temos a experiência com a Fundação Roberto Marinho, no Rio de Janeiro, de oferecer telecurso técnico. Existe material para uso na televisão e na internet. Foi feito um convênio com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, para a oferta de um curso para os alunos da segunda série do ensino médio noturno e diurno. Foi uma surpresa, quando houve 43 mil inscrições. Essa lição ensina que, com um pouco de criatividade, dá para ampliar a educação profissional. Outra lição para atender demandas específicas e urgentes é construir projetos com quem demanda, como já foi indicado. O setor sucroalcooleiro é um bom exemplo. Em cerca de 50 das quase 200 usinas e destilarias do Estado de São Paulo, já há cursos em que toda a parte prática é feita durante a safra, na própria usina. O que cabe à escola é fazer junto com engenheiros e químicos o planejamento das práticas profissionais.





Temos, também, ampliado muito as parcerias com prefeituras. Os prefeitos são os maiores estimuladores da ampliação da oferta de educação profissional, porque esse é um fator de atração de investimento. Outros parceiros importantíssimos seriam as secretarias estaduais de educação. Hoje, ainda há 15, 16 Estados com oferta zero, sem nenhuma escola técnica.

A qualificação não pode depender só das escolas; as empresas precisam fazer sua parte

É preciso também que as empresas façam a sua parte, quando as escolas não oferecem a formação específica, como já ficou sugerido. Mas nem sempre é fácil a parceria com o setor produtivo, inclusive porque muitas vezes os lados trabalham com conceitos diferentes. Há toda uma dificuldade de entendimento, embora tenhamos avançado muito. Outro fator na informática e na tecnologia em geral, é a demanda por velocidade. É preciso conectar as diversas demandas e ofertas com uma velocidade muito grande. Os conhecimentos que se demandam hoje não são os mesmos de há seis meses. Os nossos mecanismos de qualificação não têm a velocidade que deveriam ter. Não é problema só nosso. Alguns países da Europa conseguem reciclagem rápida, mas não nas quantidades requeridas. Já China, Índia, países do leste europeu, estão investindo e produzindo o contingente necessário de mão de obra qualificada. De quem é a responsabilidade efetiva por oferecer essa qualificação na ponta, nesse nível de especificidade que uma empresa exige? A escola não vai conseguir estar sempre atualizada em relação à demanda pelas empresas. Então, parte dessa formação tem que vir das empresas, e já há empresas no Brasil que operam desse modo.

Um problema especial: a demanda do Estado por mão de obra qualificada.

Há um ponto que merece atenção. O Estado é um grande empregador para uma série de ocupações, como na área da saúde, na área de pesquisa científica, ou na área da assistência técnica em agropecuária. Existe uma série de especialidades médicas que o Estado não consegue contratar, porque não há profissionais disponíveis ou com interesse





de trabalhar para o Estado, principalmente em pediatria, ortopedia e clínica geral. Seria particularmente relevante pensar programas de qualificação para as ocupações que o próprio Estado tem interesse e nem sempre consegue.

Os problemas na formação do engenheiro

Temos que pensar um currículo para um engenheiro que vamos colocar no mercado amanhã, para operar como engenheiro nos próximos 50 anos. Como saber o que ele vai fazer nos próximos 50 anos? Não cabe formá-lo em tecnologias elementares, isso não faz sentido. Que habilidades e competências devemos desenvolver? Antigamente, a visão era a de que o engenheiro é a pessoa que resolve. Ele teria as ferramentas, os métodos para resolver problemas. Agora, se entende que quem tem as ferramentas para resolver problemas é o encanador. O engenheiro que a gente precisa formar é a pessoa que vai identificar o problema, que vai equacionar o problema. Ele vai inventar uma ferramenta para resolvê-lo. Ferramenta no sentido ontológico, abstrato, ou inclusive concreto mesmo, vai produzir uma ferramenta. Recentemente tem saído matérias muito interessantes sobre o que está acontecendo em duas das principais referências históricas do século XX na questão tecnológica, que são Alemanha e Japão. Sentem falta de engenheiros. Os jovens não querem mais fazer engenharia, não querem sujar a mão. Estatísticas mostram o interesse crescente pelas humanidades, mídia, comunicação.

Aqui no Brasil o que acontece? Nós temos um problema na formação em engenharia. Falta engenheiro? Depende de quanto se paga. Se for pouco, talvez falte. Mas temos bons engenheiros. Basta pagar. Se não pagar eles vão fazer outras coisas. Na Volkswagen tem engenheiro trabalhando na linha de montagem como supervisor. Ele não vai projetar nada. Então, o que acontece na engenharia no Brasil? Tem a formação nas escolas de primeira linha – a Politécnica da USP é uma delas, dentre outras – e tem também um *gap* muito grande, de escolas de nível bem mais baixo. Pretendem formar engenheiros que vão concorrer com os tecnólogos, que vão ocupar essas posições. E tem um problema de formação de engenharia nas escolas, digamos, de terceira





linha, na qual entram os que tiveram uma educação básica deficiente. Os que ingressam na Poli são as melhores cabeças. Em grande medida eles são bons porque eles já vieram bons, em função da origem social, familiar, escolar, do nível de renda, do acesso a bens culturais. Eles já chegam “engenheiros” no sentido que o mercado demanda. Eles vão resolver problemas com os quais nós ainda nem sonhamos, nem eles. É verdade que a demanda na Engenharia de Produção, para onde vão os melhores dentre os da Poli, está caindo. A relação candidato/vaga está caindo, assim como na Alemanha e no Japão. Seja como for, temos a formação de qualidade, como na Poli.

Mas temos também a situação inversa, em que a demanda das empresas supera o que os engenheiros são capazes de fazer. Porque demandam-se iniciativa, autonomia, capacidade para tomar decisão, e não há demanda por aqueles que vêm das escolas que selecionam pessoas de socialização subalterna no sentido mais forte. As boas empresas querem pessoas de posição não subalterna como são os alunos da Poli, do ITA. Por exemplo, a Volkswagen foi para São Carlos, dentre outras razões, por causa da UFSCar, para estar próxima da oferta de mão de obra. A Ford foi para a Bahia e enfrenta um problema de não encontrar mão de obra. Há engenheiros bons formados na Federal da Bahia, mas a rede de relações sociais, o tecido em que esses profissionais precisam viver, está em São Paulo. A rede de fornecimento de serviços de alta qualificação na área de serviço industrial está na região metropolitana de São Paulo.

A questão da qualidade do ensino

O que foi dito nos leva a discutir a questão da qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades, como também a proliferação desordenada do “negócio educacional”, seja na educação básica, seja na profissional ou no ensino superior. Existem graves distorções entre educação e competências. Por exemplo, engenheiros egressos de escolas de segunda ou terceira linha trabalhando em *call centers*, ganhando pouco, embora sejam capazes de realizar muito mais do que ali se demanda. São cursos que, de fato, nada têm de “superior”. Já foi dito aqui que o nosso problema maior está na educação básica, que os alunos não adquirem a capacidade para aprender a aprender, o que é





grave especialmente no que se refere ao contingente de trabalhadores menos qualificados, cujo mercado andou muito aquecido e provocou carência desse tipo de gente em alguns setores, como na construção civil. Agora, esse mercado de trabalho é prioritariamente preenchido por pessoas adultas com baixíssima escolarização. Então, na medida que existam algumas exigências mínimas, como poder conversar com o chefe, poder trocar informações com as outras pessoas, os requisitos de qualificação são, na verdade, de nível básico. Qualquer programa de qualificação profissional dirigido para este segmento necessariamente tem um componente de educação básica. Tudo indica de que esse tipo de ocupação, na construção civil, que era a antiga porta de entrada do mercado de trabalho, não tem mais o mesmo interesse para os jovens.

Os jovens hoje têm um nível de escolaridade muito maior do que o dos seus pais, e esse tipo de ocupação não é mais atraente para eles. Eles estão muito mais interessados nos *call centers* que, como já foi dito, é a nova porta de entrada para esses jovens. Algo parecido aconteceu na virada do século XIX para o XX, quando os filhos dos operários queriam ir para os escritórios. O processo deu errado, porque o operário industrial começou a ganhar muito mais do que o burocrata médio do escritório. O fenômeno não é exclusividade do Brasil. Quando a alfabetização era competência muito escassa, o trabalhador de escritório era valorizado porque sabia ler e escrever. Quando se alfabetizou todo mundo, o trabalhador de escritório passou a ganhar menos. É verdade que o trabalhador brasileiro possui uma grande capacidade para adaptação, ou como se diz, para “se virar”. O problema é que a capacidade para se virar tem a ver com a educação formal “não subalterna”. Essa educação faz diferença no mercado. A educação formal tem que voltar a investir em qualidade. Já tivemos a escola pública de qualidade, que ensinava a pensar. Hoje, há gente que quer até ensinar empreendedorismo para o pessoal do ensino médio. Que tipo de valores estão sendo construídos aí? Isso se faz em detrimento de uma educação mais reflexiva. Nenhum país desenvolvido ensina empreendedorismo para crianças. É preciso dar formação básica de qualidade. Depois, a formação para a empresa, para a vida profissional. É outro estágio da vida. A escola pública hoje parece colocar o aluno pobre “para baixo”. Emerge daí o trabalhador subalterno, que não questiona nada, aceita tudo.





Interessante é que, se observarmos outra camada da população, eles diferem dos profissionais de TI de outros países como a Índia. Eles questionam sim, não são subalternos. É a educação básica que gera esse diferencial. Mas não dá para esquecer a questão da qualidade do ensino superior no Brasil. Aqui, pagando, é possível fazer um curso superior. O problema é que o que se oferece é muito fraco e tem baixo valor de mercado. É um grande negócio e que está trazendo inclusive investimento estrangeiro. Um empreendimento como a Anhanguera, por exemplo, é muito rentável, mas que produto está oferecendo? Praticamente apenas o diploma de nível superior. Ter um diploma de nível superior qualquer é quase como antigamente ser alfabetizado, quando a educação básica foi universalizada. Muitos deles poderiam ter feito formação de nível médio e inclusive ter um nível de renda melhor. Mas a oferta de cursos fracos está atraindo essas pessoas. Basta olhar os anúncios. Os alunos sabem disso. Mas eles pensam em fazer depois uma especialização e ver o que conseguem. O tema é complexo, porque também é certo que o simples fato de ter um diploma qualquer de nível superior facilita a inserção no mercado de trabalho. A taxa de desemprego desta categoria é de 0,5%, não existe praticamente. Seja lá qual for o emprego que consiga. Tanto que os engenheiros que são escassos são os engenheiros de primeira linha. Os engenheiros das escolas de segunda estão aí, mas não vão nunca trabalhar nas boas empresas, a não ser em posições subalternas. No fundo, trata-se de um enorme desperdício de tempo e dinheiro.

Outro problema é a quantidade de cursos de engenharia de produção que estão sendo abertos, o que é um reflexo da demanda por essa modalidade. Muitos não conseguem entrar nas escolas de primeiro nível devido à deficiência de formação. Então, eles vão para as escolas de segunda e de terceira linha. E acabarão frustrados, porque o mercado não está procurando engenheiros de produção pelo certificado dado não se sabe por quem, mas, sim, por determinadas cabeças que são encontráveis na Poli da USP, da UFRJ, da Unicamp, do ITA. O problema é que não existe um mecanismo educacional para elevá-los para um nível melhor. Talvez, 10 anos de prática ou a sorte de estar numa empresa que dê esta oportunidade. Mas academicamente não existe esse mecanismo. E não é só o nível superior, há também cursos de





idiomas e outros que pouco ou nada ensinam. É uma falsa percepção de educação, para não falar em farsa.

Recomendações

Uma nova formação básica

A educação formal é questão central para o novo contexto econômico. É menos a questão tecnológica *stricto sensu*, inclusive por causa da velocidade da inovação tecnológica e do modo como ela se apresenta. É preciso capacitar *para aprender*: ensinar a aprender e, correspondentemente, aprender a aprender. Essa é a chave. Agora, para isso, a educação formal não se pode reduzir a frequentar a escola; também depende do tipo de escola. Precisamos de uma escola que ajude a superar a socialização subalterna, que se manifestará, num mundo organizacional cooperativo, numa posição de falta de iniciativa e de falta de interesse em aprender. Como superar isso? Com educação formal que estimule o interesse, a autoestima, que é algo que a maioria da população não possui. Precisamos aumentar a cobertura da educação básica, sobretudo do ensino médio. Já vimos que existe enorme demanda reprimida no ensino médio, basta ver as pessoas que dormem dias nas filas para conseguir matrícula no ensino médio público. E melhorar a qualidade, tanto no ensino fundamental como no médio. É muito comum termos jovens no ensino médio que não sabem fazer cálculos com números decimais, com frações. E isso é um obstáculo enorme para desenvolver qualquer competência profissional que tenha a aritmética como pré-requisito básico, para não falar na matemática. E tirar os jovens dessa condição de subalternidade, para que eles sejam protagonistas. Esse é o grande pulo do gato. Isso envolve uma mudança radical na mentalidade dos educadores. Significa trabalhar numa pedagogia da construção do conhecimento.

Antigamente, os alunos não questionavam o professor sobre por que teriam de aprender o que lhes fosse lecionado. O professor mandava aprender e pronto. Hoje, isso é crítico. A posição dos jovens na escola com relação ao desenvolvimento do conhecimento, ao desenvolvimento da inteligência é muito problemático. E boa parte dos educadores entendem o que se espera deles.





Para melhorar a qualidade do ensino e aumentar a oferta de vagas nas escolas técnicas

Temos pressa. Como fazer para preencher mais rapidamente as principais lacunas? Algumas coisas podem ser oferecidas para tentar queimar algumas etapas. O Prouni serve para isso?

O Prouni oferece oportunidades, mas qual é o seu real valor? Além do mais, não temos nada semelhante, no ensino médio. Não seria o caso de casar uma coisa com a outra? De levar o capital privado a investir no ensino médio de alguma maneira – no ensino médio e na educação de adultos? Enfim, para o pessoal que perdeu a chance no tempo certo, mas que pode ser recuperada e obter depois uma formação técnica específica e que pode ser mais curta. Já falamos dos profissionais para órtese e prótese, que é uma formação profissionalizante que pode vir junto ou logo depois do ensino médio. Podemos oferecer isso rápido. A sociedade não está dando o valor que deveria dar aos cursos supletivos, essas alternativas para as pessoas que escaparam do ensino médio regular por questões pessoais, muitas vezes de ordem econômica. Esse jovem sem formação profissional, egresso de uma escola pública noturna, está muito despreparado para a inserção profissional. Pode-se talvez pensar em alguma coisa casada com o Prouni, desde o ensino médio. Alternativas deste tipo, junto com educação técnica, se forem bem planejadas, podem melhorar muito e rapidamente.

Outra coisa que é um patinho feio nas universidades e que tem tudo a ver com as Fundações são as especializações para engenheiros (ou outros profissionais) que estão formados, mas têm uma formação de baixa qualidade e querem fazer uma especialização para aprender mais e melhorar o currículo. Esse é papel importante do sistema de formação, que permite que os alunos adquiram formação melhor, com 360 horas. A cultura educacional no Brasil só está autorizada a expedir certificado àqueles que frequentam a escola fisicamente. Então, as pessoas que desenvolvem suas competências no exercício da profissão têm uma dificuldade enorme para ter a sua competência reconhecida. Por isso, há 20 anos no Brasil fala-se de certificação profissional, e a ideia não avança. Para que avance, é preciso repensar a estrutura curricular dos cursos e pensar em percursos formativos com qualificações inter-





mediárias. Exemplo claro, nesse caso, são os auxiliares de enfermagem e técnicos de enfermagem, formações que já estão consolidadas.

O percurso formativo que leva ao técnico de enfermagem passa pelo do auxiliar de enfermagem. Ai ele desenvolve outras competências e pode frequentar o centro cirúrgico, a UTI, pode administrar o setor. É processo já consagrado na área de enfermagem, mas, infelizmente, só aí. A luta é enorme, porque o meio educacional brasileiro é extremamente conservador. A resistência de natureza corporativa, também. A conversa de avaliação e certificação de competências já vem de uns 15 anos para cá, mas, como foi dito, nunca vai em frente. O Centro Paula Souza tem sido procurado por profissionais em busca de uma certificação. É processo que está apenas iniciado e tem de prosseguir. São profissionais que têm muita experiência, têm o nível médio e já trabalharam em diversas áreas; de repente, percebem que há uma solicitação para que eles sejam técnicos em eletrotécnica ou telecomunicações. Eles têm procurado a escola em busca de conhecimento e de certificação. Há aí, ainda por fazer, uma discussão sobre itinerário formativo.

Tome-se um curso técnico com 3 ou 4 semestres. Alguém chega à escola, diz que está tendo dificuldades porque não sabe como avaliar seus conhecimentos. A escola responde que “esses conhecimentos e habilidades você já tem, mas para atingir a habilitação técnica você precisa fazer tais e tais cursos”.

O Centro Paula Souza fez um levantamento de quantas vagas ociosas existem no segundo, terceiro e quarto semestre dos seus cursos, principalmente dos cursos que têm maior índice de matrícula (mecânica, informática). E, surpresa, havia 5 ou 6 mil vagas ociosas. Por que sobram vagas? Devido à evasão. O profissional muda muito de emprego: está numa escola no Ipiranga e consegue emprego em Santana, e nem sempre existe o mesmo curso na outra região; então, o aluno tem de abandonar o curso; essa é a principal causa da evasão. Também ocorre evasão por efeito do próprio curso. O aluno vê que não é bem aquilo que ele imaginava. E também acontece de o aluno não tenha base (os fundamentos de física, de matemática) para acompanhar o curso. A realidade é que nós temos essa oferta de vagas ociosas.

A partir dessa constatação começou-se a preparar material para que as escolas possam empenhar-se mais para oferecer a possibilidade





de o profissional ser avaliado e poder adquirir a habilitação num tempo mais curto, através da oferta com cursos modulares, com certificações intermediárias. A pessoa termina o primeiro semestre de eletrônica e está profissionalizada como instalador eletroeletrônico. Como as escolas são polivalentes, acontece que acabam enfrentando, contraditoriamente, muita procura e, simultaneamente, laboratórios ociosos. Porque a escola pode ter cursos de eletrônica, de informática, de têxtil, de edificações; essa polivalência, que é importante e necessária, pode ser ociosa.

Nesse segundo semestre de 2008, o Centro Paula Souza já está fazendo um teste a partir de cursos que tenham muitas vagas ociosas, e oferecerá exames estaduais para ocupá-las. A ideia é permitir criar outras oportunidades para ingressar no curso, além da entrada no primeiro semestre, via ‘vestibulinho’. Para isso, o Centro pensa em criar um sistema de avaliação e de certificação para o segundo, terceiro semestres.

Quando se fala de políticas públicas para educação profissional, é preciso levar em conta as várias educações profissionais. Cláudio Moura Castro fala do *ethos* profissional. Cada profissão, cada área de conhecimento, tem certo *ethos*, tem certa cultura, tem determinada essência. Para quem vai planejar a educação profissional, isso implica pesquisar fontes distintas, utilizar instrumentos distintos, porque cada área profissional tem o seu próprio *ethos*, tem a sua própria cultura, que é preciso respeitar. Para que as escolas de educação profissional possam cumprir melhor a sua função social, há uma tendência que já está consolidada nos países mais desenvolvidos, de especializar as escolas. Elas se dedicam a uma área específica e com isso desenvolvem uma sinergia em torno daquele *ethos* que beneficia o corpo docente, os alunos, a comunidade como um todo. Algumas escolas do Paula Souza, por questões de ordem histórica, construíram uma dessas especialidades, na área de eletroeletrônica, que acabou se convertendo numa escola especializada conhecida como “eletrô”. É fundamental que pensemos na especificidade da educação profissional. Uma coisa é qualificar para a área de saúde, outra coisa é qualificar para a área de gestão.





É preciso ampliar o foco da discussão e refletir sobre outros temas que também determinam a qualidade do ensino

Cabe ampliar o foco da discussão e lembrar que, na escola, encontramos microcosmos que refletem e reproduzem os valores que estão fora dela. Veem-se hoje na escola dois problemas muito grandes, cujas raízes estão em grande medida fora da escola. Um deles é o problema da violência. Enquanto não trabalharmos a cultura da paz, dificilmente a escola terá condições de desenvolver projetos pedagógicos como desejamos. O outro é a questão do consumismo e do imediatismo. Dificilmente, o jovem consegue enxergar uma trajetória de investir na construção de um conhecimento, de um projeto de vida. Consumismo e imediatismo são valores presentes na sociedade em que ele vive e que se reproduzem na escola.

A violência nas escolas – e contra as escolas – merece uma mesa de debates especial. Como também é o caso de aprofundar a discussão sobre a proliferação de cursos de baixa qualidade em todos os níveis e modalidades.

Participantes da Mesa:

Mauro Zilbovicius, professor do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da USP, a Poli. É também presidente da Fundação Vanzolini. Tem trabalhado com a questão da qualificação e na análise dos problemas causados pela lógica financeira na área da produção, que é o tema de sua pesquisa atual.

Sinésio Pires Ferreira, diretor adjunto da Fundação Seade. Trabalhou durante muito tempo na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Atualmente coordena uma área da Fundação SEADE que abarca análises demográficas, sociais e econômicas.

Selma Venco, pesquisadora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp e também consultora da Fundap num projeto de educação profissional da Secretaria do Emprego.

Patrícia Costa, pesquisadora do Dieese. Atualmente coordena pelo Dieese a Pesquisa de Emprego e Desemprego na região metropolitana de São Paulo.





Alexandre Jacobs, diretor da Global Delivery & Operations, *headhunter*, especificamente na indústria de TI. Trabalha com exportação de serviços há pelo menos 15 anos, tendo, portanto, muita experiência com o assunto em pauta.

Daniel Kader Hammoud, consultor autônomo na área de educação profissional. Atuou como consultor para a Fundação Seade, como também para o MEC. Mais recentemente, colaborou com a Fundação de Apoio à Tecnologia, ligada ao Centro Paula Souza.

Almério Melquíades de Araújo, coordenador de ensino do Centro de Educação Tecnológica Paula Souza, que possui 150 escolas técnicas.

Cláudio Salm (moderador), professor aposentado do Instituto de Economia da UFRJ, atualmente consultor da Fundap.

Observadores:

Equipe técnica da Fundap.

Equipe técnica da Secretaria Estadual de Relações de Trabalho e Emprego.

