



INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL – ETCO

***QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: SUGESTÕES PARA MELHORAR
OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SEM AUMENTO DE IMPOSTOS***

RELATÓRIO PARCIAL

**SÃO PAULO
NOVEMBRO/2007**

Equipe Técnica

Coordenador: Hélio Zylberstajn

Carlos Antonio Luque

Maria Dolores Montoya Diaz

Pedro C. Chadarevian

Rejane Araújo

Thiago Sevilhano Martinez

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO _____	1
QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: SUGESTÕES PARA MELHORAR OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SEM AUMENTO DE IMPOSTOS _____	6
CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS _____	13
QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL _____	47
SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS _____	74
QUALIDADE DO GASTO EM SAÚDE NO BRASIL _____	100
A QUALIDADE DO GASTO COM OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL _____	136
UMA NOVA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS NOVOS TRABALHADORES _____	168

RESUMO EXECUTIVO

Objetivo do estudo: explorar a hipótese de que a qualidade do gasto público pode ser melhorada, sem aumento de impostos, e sugerir medidas para sua melhoria.

Áreas selecionadas: (a) gasto público como um todo; (b) educação; (c) segurança pública; (d) saúde; (e) funcionalismo público; (f) previdência social.

GASTO PÚBLICO

- A contração no gasto com investimento penaliza o crescimento, mas o crescimento do gasto em programas sociais (educação, saúde) aumenta o bem estar, sem que isso apareça na medição da renda per capita.
- Para aumentar a eficiência do gasto, seria preciso definir, com muito rigor, o foco das políticas públicas, dirigindo os serviços públicos que a população necessita para uma real superação de seus problemas.
- O sucesso de programas e de políticas públicas depende, também, de fatores externos a eles, o que sugere que os programas devem buscar a complementariedade, com cada programa criando sinergia com outros programas.

Sugestões:

- Optar pelo crescimento via inserção internacional, para expandir a demanda de trabalho.
- Administrar adequadamente os dois preços econômicos mais relevantes: taxa de juros e a taxa de câmbio.
- Privilegiar gastos preventivos sobre gastos corretivos.

EDUCAÇÃO

- O Brasil gasta bastante (em termos relativos) com Educação, mas os resultados são pífios. Há, certamente, espaço para melhorar os resultados, com o mesmo nível de gasto.

- Evidências empíricas mostram que o gasto não tem efeito claro sobre a qualidade do ensino. Municípios que gastam menos obtêm resultados semelhantes aos de municípios que gastam mais.
- Gestão da escola e clima acadêmico podem melhorar os resultados da Educação.

Sugestões:

- Valorizar o treinamento e aprimorar a qualificação de professores.
- Avaliar os alunos, frequência e continuidade.
- Valorizar o dever de casa e incentivar a leitura.
- Priorizar a disciplina.

SEGURANÇA PÚBLICA

- Os gastos têm crescido, acompanhando o crescimento da violência e da criminalidade, mas há evidências indicando que o nível de gastos não é um fator significativo para explicar o nível de violência nas unidades da federação.
- Há duas opções de políticas: (a) combate a criminalidade e (b) prevenção da violência. Há evidências de que políticas repressivas são ineficientes.
- A política de combate à violência traz resultados imediatos na redução na criminalidade. Mas, vem acompanhada do comprometimento do respeito pelos direitos humanos, que produz um sentimento de insegurança pública na população.
- Por outro lado, a política de prevenção e controle social da população também cria custos sociais associados a essa escolha.

Sugestões:

- Priorizar medidas preventivas, de custo menor e eficientes na redução da criminalidade (como o investimento em informação e tecnologia).
- Concentrar gastos e recursos nas fronteiras para combater o tráfico de drogas.

- Promover a transparência nos sistemas de estatísticas da criminalidade, que são o ponto de partida para as políticas públicas do setor de segurança.
- Instituir mecanismos de divulgação dos crimes e dos resultados por delegacia, de modo que a população possa acompanhar a evolução das políticas realizadas.
- Adotar indicadores que possibilitem à população acompanhar a recuperação dos presos no sistema carcerário, colocando metas para a redução da taxa de recidividade.
- Adotar metas para redução de mortes de civis nas operações militares.
- Inserir política de segurança pública nas diretrizes nacionais do combate à violência, para garantir continuidade nos planos de segurança.

SAÚDE

Da mesma forma que na Segurança, o gasto do Brasil na Saúde é relativamente grande (em termos internacionais).

Países que adotam políticas com ênfase na atenção primária têm resultados mais eqüitativos, têm custos menores e alcançam melhores níveis de satisfação dos usuários.

O Brasil, com o SUS, tem buscado construir seu sistema de atenção primária, por meio de programas como o PSF (Programa de Saúde da Família) e outros.

Há evidências empíricas mostrando impactos substanciais na redução da doença e da mortalidade, associadas à implantação da atenção primária.

Os resultados são animadores, mas o SUS ainda está longe de um sistema eficiente.

Sugestões:

- Aumentar a importância dos Estados no gerenciamento da média e alta complexidade, para promover a articulação com a atenção primária.
- Promover a valorização dos recursos humanos na atenção básica.
- Implantar o PSF (Programa de Saúde da Família) nas grandes cidades brasileiras.

- Condicionar o repasse de recursos aos municípios ao controle de custos e introduzir o conceito de histórico de custos.
- Priorizar a percepção dos usuários, para introduzir um controle social na execução dos programas e ao mesmo tempo para criar e utilizar informações na avaliação da atenção básica.

FUNCIONALISMO PÚBLICO

- Relações de emprego estáveis e de longo prazo podem ser escolhas eficientes, quando a organização empregadora precisa investir nos trabalhadores, devido a existência de conhecimento específico.
- Nestes casos, a organização adota incentivos de longo prazo nos seus sistemas de remuneração. O empregado que permanecer por longos períodos, receberá os benefícios prometidos.
- Tais políticas, no entanto, somente fazem sentido se houver a possibilidade de demissão, em caso de desempenho aquém do esperado. A ameaça de demissão deve ser crível e a organização deve construir uma reputação para os trabalhadores acreditarem no cumprimento do prometido.
- Os sistemas de incentivos e ameaças se completam e formam um conjunto racional de políticas.
- Os incentivos de contratos de trabalho de longo prazo estão presentes nos contratos dos funcionários públicos brasileiros. Mas, deixam de funcionar como incentivos, porque não existe a ameaça crível de demissão.
- A estabilidade do funcionário é condicionada ao desempenho, de acordo com os estatutos do funcionalismo público.

Sugestões:

- Manter os incentivos de longo prazo, complementado-os com a parte essencial para seu sucesso: implantar mecanismos de monitoração sobre o desempenho.
- Transferir poder ao usuário, o cidadão que utiliza os serviços públicos, para que este avalie em tempo real os serviços recebidos.
- Condicionar os benefícios de longo prazo ao desempenho, medido pela avaliação em tempo real feita pelos usuários.
- Adoção de promoções permanentes, decididas por critério de mérito sem possibilidade de voltar à função anterior, examinadas por instâncias externas.
- Extinguir os adicionais e complementos salariais que se incorporam aos vencimentos e adotar regras salariais simples e transparentes.
- Reformar as regras de aposentadoria.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Brasil gasta muito com benefícios de aposentadoria, quando comparado com outros países.

Quase metade do gasto público do país é consumida pelos juros da dívida interna e pelos pagamentos de aposentadorias e pensões.

Essa situação é insustentável e precisa ser corrigida.

Sugestões:

Reforma Estrutural: um novo sistema para os novos trabalhadores.

Reforma paramétrica: regras mais racionais para a aposentadoria dos atuais trabalhadores.

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: SUGESTÕES PARA MELHORAR OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SEM AUMENTO DE IMPOSTOS

Hélio Zylberstajn – FEA/USP

Este relatório pretende avaliar a hipótese geral de que o governo Brasileiro impõe uma elevada carga tributária para se financiar, tem um nível elevado de dispêndio, mas a qualidade do gasto poderia ser melhorada. Se a hipótese for comprovada, a conclusão inevitável seria que os mesmos resultados poderiam ser alcançados com uma carga menor, de tributação e de gastos, ou então mantendo a mesma carga, poderia haver melhores resultados. Pensamos que a questão da qualidade do gasto é um tópico relevante na discussão do setor público brasileiro. As duas conclusões, se concretizadas, seriam benéficas para o ambiente de negócios e para o nível de bem estar da sociedade. Mais importante ainda, a possibilidade de manter os resultados das políticas atuais ou de melhorá-los, e ao mesmo tempo, reduzir os gastos públicos criaria um alívio para as empresas e para os cidadãos. A poupança privada poderia ser canalizada para finalidades mais nobres do que o simples financiamento da dívida pública. Em particular, a poupança poderia ser canalizada para investimentos produtivos, tão necessários para a retomada do crescimento econômico.

A hipótese geral é examinada em seis diferentes estudos, que compõem este relatório. Os estudos examinam os gastos públicos nas seguintes áreas: (a) o gasto público como um todo; (b) a educação; (c) a segurança pública; (d) a saúde; (e) os gastos com o funcionalismo público; e (f) a previdência social. Os critérios para a escolha destas atividades são, simplesmente, a importância das áreas no conjunto das políticas públicas (educação, segurança pública e saúde constituem as áreas com maior presença do estado) e o volume de gastos (as três áreas mais a previdência constituem uma parcela muito grande do dispêndio público).

O primeiro texto, de autoria de Carlos Antonio Luque, argumenta que a forte contração dos gastos do governo com investimentos afetaram negativamente o crescimento da renda. Por outro lado, a ampliação dos gastos públicos em áreas como saúde e educação deve ter impactado positivamente nas condições de vida da população. Para elevar a eficiência do gasto, seria preciso definir, com muito rigor, o foco das políticas públicas, dirigindo os serviços públicos que a população necessita para uma real superação de seus problemas.

O autor nos lembra – e esse ponto é contemplado nos demais textos do relatório – que o efeito dos gastos do governo depende também de fatores externos aos programas. Por exemplo, o nível de instrução de uma população pode interferir no resultado de um programa de saúde pública. Por essa razão, as políticas públicas deveriam enfatizar objetivos preventivos, procurando corrigir as causas dos problemas para que possam ser descontinuados, quando as causas tiverem sido debeladas. Os exemplos mais característicos dos gastos preventivos estão, certamente, na área educacional, saneamento, infra-estrutura, pois os mesmos viabilizam e criam melhores condições para que os países possam se desenvolver e conseqüentemente adquirir maior capacidade para a solução dos problemas econômicos e sociais.

Luque conclui com três sugestões. Primeiro, o setor público deve adotar estratégia de crescimento na formulação da política econômica, promovendo a inserção internacional para aumentar o nível de atividade e, assim, expandir a demanda de trabalho. Segundo, política econômica deve promover a adequação dos dois preços macroeconômicos relevantes, a taxa de juros e a taxa de câmbio. Finalmente, na área da micro economia das políticas públicas, o governo deve privilegiar gastos preventivos sobre gastos corretivos.

No texto seguinte, Maria Dolores Montoya Diaz examina os gastos do país com educação. A autora nos mostra que embora o Brasil gaste pouco nesta área (em termos absolutos), nossos gastos são relativamente grandes, quando comparados com o PIB. Num grupo de países selecionados, que gastam com educação 3,7% a 8,8% dos respectivos PIB's, o Brasil aparece no grupo dos que mais gastam, com nossos 6,6% da nossa renda nacional. Mas os resultados do gasto são pouco expressivos. Os resultados das avaliações de desempenho de

estudantes em âmbito internacional são muito desconfortáveis para nosso país. Em mais uma indicação de que gastamos mal, a autora analisa os resultados do IDEB relativo às séries iniciais do Ensino Fundamental em relação ao gasto com educação nos respectivos municípios. Sua análise indica que a relação entre maiores gastos municipais e resultados escolares não é direta e nem óbvia. Os resultados parecem indicar que simples aumentos de gastos com educação não necessariamente causam melhoria da qualidade de ensino, conforme mensurada pelo IDEB.

Os resultados de Maria Dolores Montoya Diaz coincidem com outros autores e indicam que variáveis como o clima acadêmico da escola, a atenção ao dever de casa, o incentivo à leitura, a disciplina, a liderança do diretor, o ambiente de cooperação entre os professores, interagem com a disponibilidade de recursos para explicar as histórias de sucesso. A autora conclui dizendo que as políticas educacionais deveriam se preocupar com o aprimoramento da gestão da escola promovendo a qualificação dos professores, a avaliação contínua e freqüente dos alunos, o envolvimento dos pais, o combate à violência e à indisciplina. O simples aumento de gastos com educação, sem a preocupação do aprimoramento do sistema escolar e da sua gestão, não traria resultados.

Nosso terceiro texto, de autoria de Pedro C. Chadarevian examina os gastos com Segurança Pública. O autor sugere que nesta área, o Estado pode escolher dois tipos de política: (a) o combate ao crime; (b) priorizar investimentos na prevenção da violência. O autor reúne neste texto evidências da ineficiência de uma política de segurança repressiva, sem a devida contrapartida preventiva. Sua afirmação se baseia no resultado obtido com um modelo estatístico usado para determinar o efeito de políticas públicas na redução da violência. De acordo com o modelo, é possível afirmar com um nível de confiança de 95%, que o volume de gastos em segurança não é um fator significativo para explicar o nível de violência nos estados brasileiros.

O autor nos lembra que a política de segurança pública, com base no combate à violência, traz resultados imediatos na redução da criminalidade. Mas, vem acompanhada do

comprometimento do respeito pelos direitos humanos, que produz um sentimento de insegurança pública na população.

A outra possibilidade de política para o combate à violência seria a introdução, por diferentes mecanismos, de uma estrutura fortemente baseada no monitoramento e no controle social da população mais pobre, cujos locais de residência concentram a quase totalidade dos homicídios. Há casos de sucesso na adoção dessa modalidade de política (Diadema é o exemplo mais conhecido), mas o autor nos lembra que há, também, custos sociais associados a essa escolha.

Concluindo, Pedro C. Chadarevian recomenda (a) a ênfase em medidas preventivas, de custo menor e eficiente na redução da criminalidade (como o investimento em informação e tecnologia); (b) concentrar gastos e recursos nas fronteiras para combater o tráfico de drogas; (c) promover a transparência nos sistemas de estatísticas da criminalidade, que são o ponto de partida para as políticas públicas do setor de segurança; (d) instituir mecanismos de divulgação dos crimes e dos resultados por delegacia, de modo que a população possa acompanhar a evolução das políticas realizadas; (e) dotar indicadores que possibilitem à população acompanhar a recuperação dos presos no sistema carcerário, colocando metas para a redução da taxa de reincidência; (f) adotar metas para redução de mortes de civis nas operações militares; e (g) inserir política de segurança pública nas diretrizes nacionais do combate à violência, para garantir continuidade nos planos de segurança.

O quarto texto, de autoria de Thiago Sevilhano Martinez, trata dos gastos com saúde. De início, o autor sustenta que estudos internacionais indicam que os países que adotam políticas com ênfase na atenção primária têm resultados mais equitativos, têm custos menores e alcançam melhores níveis de satisfação dos usuários. Os ganhos de equidade e custos são obtidos em função da redução da utilização de médicos especialistas em favor de generalistas. A porta de entrada nos sistemas é o generalista e o especialista apenas é acionado quando necessário. Adicionalmente, o foco na prevenção e na promoção da saúde reduz as internações, os gastos com medicamentos e exames.

O Brasil, desde a criação do SUS, tem buscado construir seu sistema de atenção primária, por meio de programas como o PSF (Programa de Saúde da Família) e outros. Já existem evidências empíricas mostrando impactos substanciais na redução da doença e da mortalidade, associadas à implantação da atenção primária. Os resultados são animadores, mas o SUS ainda está longe de um sistema eficiente. O autor sugere então algumas medidas que poderiam acelerar a transformação do SUS em um programa mais relevante. A primeira sugestão é aumentar a importância dos Estados no gerenciamento da média e alta complexidade, para promover a articulação com a atenção primária. A segunda sugestão é promover a valorização dos recursos humanos na atenção básica, já que os programas sofrem com a falta de profissionais capacitados a esse trabalho. Em terceiro lugar Thiago Sevilhano Martinez propõe adaptações no PSF para municípios grandes, para que a atenção primária seja implantada nas grandes cidades brasileiras. Na área da gestão, o autor propõe alterar a sistemática do repasse de recursos, condicionando-o ao controle de custos e introduzindo o conceito de histórico de custos. Finalmente, o autor propõe que o SUS tenha o seu foco na percepção dos usuários, para introduzir um controle social na execução dos programas e ao mesmo tempo para criar e utilizar informações na avaliação da atenção básica.

No próximo texto, Hélio Zylberstajn aborda a questão dos gastos com os recursos humanos do Estado, os funcionários públicos. Na sua análise, o autor descreve a lógica dos incentivos de longo prazo nos contratos de trabalho. Argumenta que quando a organização necessita de relações de emprego de longo prazo, se vale de incentivos para reter os empregados, prometendo vantagens e benefícios crescentes com o tempo de serviço. Os incentivos assumem diversos formatos, como o salário eficiência, a escala salarial crescente, as promoções com competição, os planos de aposentadoria complementar. Mas, lembra o autor, estes ingredientes são sempre acompanhados de mais dois. Primeiro, a preocupação da organização em criar e manter sua reputação junto aos empregados, para que estes confiem na promessa dos benefícios crescentes futuros. Segundo, e muito importante, a organização mostra e pratica a ameaça da demissão para desestimular o baixo

desempenho. Os sistemas de incentivos e ameaças se completam e formam um conjunto racional de políticas.

O autor, em seguida, descreve que todos os incentivos de contratos de trabalho de longo prazo estão presentes nos contratos dos funcionários públicos brasileiros. Mas, deixam de funcionar como incentivos, porque não existe a ameaça crível de demissão. O autor nos lembra que, em princípio, as políticas de garantias futuras, que o funcionalismo público brasileiro desfruta, não são intrinsecamente perniciosas. Apenas lhes falta o necessário complemento, que seria a possibilidade concreta de perda das vantagens futuras prometidas, quando ocorresse um comprovado desvio de conduta do servidor.

Concluindo, o autor sugere a manutenção dos incentivos de longo prazo, complementados com a parte essencial para seu sucesso: implantar mecanismos de monitoração sobre o desempenho. Para concretizar, sugere a transferência de poder ao usuário, o cidadão que utiliza os serviços públicos. Além disso, o autor sugere que a administração pública adote as promoções permanentes, sem possibilidade de voltas à função anterior e decididas por critério de mérito, examinadas por instâncias externas. Sugere, também, extinguir os adicionais e complementos salariais que se incorporam aos vencimentos e adotar regras salariais simples e transparentes. Finalmente, o autor sugere uma reforma nas regras de aposentadoria, objeto de mais um texto de sua autoria.

No último texto, Hélio Zylberstajn apresenta as linhas gerais de uma ampla reforma do sistema de aposentadorias brasileiro. O autor mostra que o Brasil gasta muito com benefícios de aposentadoria, quando comparado com outros países. Em seguida, o autor mostra que quase metade do gasto público do país é consumida pelos juros da dívida interna e pelos pagamentos de aposentadorias e pensões. Essa situação é insustentável e precisa ser corrigida, segundo Hélio Zylberstajn. Para tanto, propõe a criação de um novo sistema para os novos trabalhadores, que ele denomina como “Reforma Estrutural” e também a adoção de regras mais racionais para a aposentadoria dos atuais trabalhadores, denominada como “Reforma Paramétrica”. O autor mostra que simulações das medidas

sugeridas teriam um impacto fiscal significativo e duradouro, capaz de solucionar esta grave distorção nos gastos públicos.

Convido o leitor a examinar os detalhes de cada um dos textos e, assim, se integrar no debate sobre os gastos do Estado brasileiro.

CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Carlos Antonio Luque – FEA/USP

Após o processo de estabilização de preços, o desafio da economia brasileira tem sido o de promover um processo de crescimento econômico que seja caracterizado por altas e sustentáveis taxas de crescimento do produto interno bruto. Tal objetivo decorre do fato de que o Brasil tem apresentado taxas de crescimento do seu produto interno bruto muito reduzidas, mesmo quando comparadas com outros países da América Latina, que de maneira geral, também se caracterizam por apresentarem taxas de crescimento reduzidas. No gráfico 1 apresentamos as taxas de crescimento do PIB mundial enquanto que no gráfico 2 as taxas de crescimento do PIB brasileiro. Percebe-se que nos últimos 50 anos o último grande ciclo de expansão do produto nacional brasileiro foi durante o final da década de 60 e início da década de 70. Após esse período, os ciclos econômicos foram sempre caracterizados por taxas médias de crescimento muito reduzidas. Por outro lado, ainda que a economia mundial esteja num ciclo de expansão desde meados da década de 90, nossa economia não conseguiu aproveitar em todas as suas dimensões essa fase expansionista.

Até o advento do Plano Real, o lento crescimento da economia brasileira era atribuído às altas taxas de inflação que prevaleciam desde meados da década de 70, pois se argumentava que o processo inflacionário era o sintoma mais característico do descontrole das contas públicas, que revelava a incapacidade do setor público em financiar suas atividades e o reflexo era dado pela inflação que, indiscutivelmente, comprometia a tomada de decisões por parte dos agentes econômicos, especialmente nas decisões de investimento essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

O processo inflacionário representando o descontrole das contas públicas, no sentido da existência de um descompasso entre receitas e despesas, destacava a necessidade de que um profundo ajuste fiscal tivesse que ser desenvolvido para solucionar a instabilidade dos preços. Essa realidade, comum a muitos países da América Latina, os lançaram a adotar

uma série de reformas baseadas no chamado Consenso de Washington. Acreditava-se, durante as décadas de 80 e 90, que o equilíbrio fiscal dos governos e a estabilização de preços seriam fatores que permitiriam a retomada do processo de crescimento econômico. A realidade, entretanto, tem se mostrado muito mais complexa. O que se assistiu foi que as propostas, desenvolvidas pelo chamado “Consenso de Washington”, privilegiando o funcionamento dos mercados, procurando equacionar as contas públicas, partindo para processos de privatização, que deram nova forma de atuação do governo, maior liberação comercial e das contas de capital, não foram fatores suficientes para lançar as economias latino americanas e nem tampouco a economia brasileira num processo de desenvolvimento econômico.¹

O resultado medíocre, em termos de crescimento econômico, tem promovido um enorme descrédito nas reformas liberais, no processo de globalização, bem como, viabilizado um discurso mais assistencialista para promover a redução das nossas desigualdades, especialmente, em termos de renda pessoal e em termos de distribuição regional da produção (Edwards, 2007) e French-Davis (2007).

As explicações para esse fracasso são inúmeras e destacam-se dois grupos: aqueles que passaram a questionar o papel dessas reformas, enquanto outros acreditando que as reformas efetuadas não tiveram a profundidade necessária para lançar as economias no processo de desenvolvimento econômico.

Identificar as razões principais que explicam esse lento crescimento não é tarefa das mais simples. O próprio Banco Mundial, que de maneira sistemática tem analisado o processo de crescimento econômico dos países, reconhece essa dificuldade (Zagha e Spence (2007) e Spence (2007)). A evidência empírica tem mostrado que o processo de crescimento econômico representa uma experiência típica de cada país, dependendo de inúmeros fatores, que em determinadas situações, podem se agrupar gerando um ciclo virtuoso e em

¹ Veja-se, por exemplo, Edwards (2007); Rodrick (2000) e French-Davis (2007).

outras ocasiões por algum motivo, falta algum elemento que impede que o ciclo se complete.

De maneira tradicional, as explicações sobre desenvolvimento econômico, que a teoria econômica adota, partem da conceituação de uma função de produção agregada destacando os seguintes aspectos para explicar as taxas de crescimento do produto: acumulação de capital físico e capital humano, aumento na utilização da força de trabalho e crescimento da produtividade total dos fatores.

Com base nesse arcabouço teórico apresentamos na tabela 1 os fatores explicativos do crescimento econômico da economia brasileira para o período de 1993/2006. Como se observa, durante o período de 1993/95, a taxa média de crescimento do produto foi de 4,8%, enquanto que a taxa de crescimento do produto potencial foi de 3,9%. Nesse período, os fatores explicativos do crescimento foram: 1,4% associado ao capital, 1,4% ao trabalho e 2,0% ao crescimento da produtividade total dos fatores.

No período de 1996/2003, o crescimento médio do produto interno bruto foi de 1,9% inferior ao crescimento do produto potencial que foi de 2,2%. Durante esse período de baixo crescimento de nossa economia, a produtividade total dos fatores permaneceu praticamente inalterada e o crescimento do produto pode ser atribuído ao crescimento dos fatores de produção capital (0,8%) e trabalho (1,9%). Durante o período de 2004/2006, o crescimento do produto potencial alcança 3,4%, enquanto que o crescimento do produto foi superior, atingindo a média de 4,1%, significando uma redução do grau de capacidade ociosa de nossa economia. Nesse período o capital foi responsável por 1,0% dessa taxa de crescimento, enquanto que o trabalho respondeu por 1,4% e o crescimento da produtividade total dos fatores por 1,7%.

Essa contabilidade dos fatores explicativos do crescimento econômico são ilustrativas, pois apontam os fatores responsáveis pelo crescimento, mas são insuficientes para a obtenção de um entendimento completo do fenômeno. Isto porque, a contabilidade do crescimento econômico não explicita o amplo conjunto de fatores externos da sociedade que afetaram a

sua própria evolução, especialmente a acumulação de capital e o crescimento da produtividade total dos fatores (Edwards, 2007).

Dessa maneira, a teoria do crescimento econômico introduziu ou explicitou novas contribuições para a explicação desse fenômeno. O estabelecimento de mercados que funcionassem de maneira adequada, “market friendly”, conforme Ffrench-Davis (2007), seria representado pela redução de inúmeras barreiras e distorções que impedem o livre funcionamento dos mercados. A redução das tarifas, a abertura do mercado de capitais, o fortalecimento dos mercados financeiros domésticos representariam os incentivos para o funcionamento mais adequado dos mercados.

Por outro lado, é também fundamental a adoção de preços adequados que forneçam aos agentes econômicos incentivos corretos para que as decisões tomadas sejam compatíveis com o crescimento econômico. Neste caso, os preços mais importantes característicos da política macroeconômica são a taxa real de câmbio e a taxa real de juros.

Não se pode negar que em maior ou menor grau, os países da América Latina procuraram desenvolver várias reformas, privilegiando o funcionamento dos mercados, bem como estabelecendo um conjunto de preços relativos, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico. Apesar dos avanços, que foram obtidos em termos de estabilização de preços, aumento das exportações, infelizmente, do ponto de vista de crescimento econômico, os resultados foram medíocres.

Dentro da perspectiva de tentativa de encontrar os fatores responsáveis por esse desempenho abaixo da esperada, começou a se identificar o papel das instituições (Zagha e Spence, 2007); Spence (2007); Rodrik (2000). Proteção aos direitos de propriedade, independência do poder judiciário para o julgamento dos conflitos, baixo nível de corrupção, têm sido elementos apontados como geradores de um ambiente favorável aos negócios e, conseqüentemente, ao próprio desenvolvimento.

Assim, procura-se estabelecer de maneira clara os fatores que estão associados para criar um ambiente adequado aos negócios, que propicie e estimule oportunidades de novos

investimentos e, conseqüentemente, o crescimento da produtividade dos fatores. Começa a se delinear a visão de que mesmo com incentivos corretos que sejam dados aos agentes econômicos, traduzidos por preços relativos adequados, instituições frágeis podem impedir que esses incentivos sejam transmitidos de maneira adequada aos agentes e, conseqüentemente, não produzam os efeitos desejados (Rodrik, 2007).

Nessa perspectiva, a garantia dos direitos de propriedade, o papel das instituições reguladoras das atividades econômicas, assim como das instituições que garantam a estabilidade macroeconômica, que garantam a seguridade social e solução de conflitos, passam a ter um papel fundamental para permitir que os mercados possam funcionar de maneira adequada e propiciar altas taxas de crescimento econômico.

Argumenta-se, também, que a estratégia de desenvolvimento econômico deve passar por incentivos ao comércio internacional, através de estímulos adequados às exportações. Isto porque, normalmente, a demanda pelos produtos de exportação é mais estável, especialmente, no caso de países com pequena participação no comércio internacional, permitindo o engajamento de maior parcela da população em atividades mais produtivas, além de possibilitar mudanças tecnológicas de maneira mais rápida (Zagha e Spence, 2007 e Spence 2007).

Em suma, o processo de desenvolvimento econômico depende de um conjunto amplo de fatores representados por mercados funcionando de maneira adequada, preços corretos e instituições ágeis, que representam as bases necessárias para permitir que o processo de desenvolvimento econômico seja estabelecido. A falta de um desses elementos mais amplos pode comprometer todo o resultado. “For success, any approach requires a dynamic and modern private sector, together with active linkages with global markets and efficient state” (Ffrench-Davis, 2007, pag.18).

Os economistas liberais partem tradicionalmente da hipótese de que o setor privado funciona melhor do que o setor público, e sempre procuram propor reformas que acabem por reduzir o papel do Estado no funcionamento e desenvolvimento da economia.

Certamente esta é a visão que domina boa parte dos analistas econômicos no Brasil. Nessa perspectiva, eles têm responsabilizado o Governo como sendo o principal elemento explicativo do lento crescimento econômico do nosso país. Aparentemente, dentro da tríade de fatores apontados por French-Davis (2007), o elemento faltante é o Estado eficiente.

Os aspectos que apontam para as ineficiências de atuação do setor público no Brasil, comprometendo nossa capacidade de crescimento econômico são inúmeros e de natureza muito distinta. Em primeiro lugar, argumenta-se que a carga tributária no Brasil é excessivamente elevada, reduzindo a rentabilidade dos investimentos privados e, conseqüentemente, inibindo os investimentos produtivos e, assim, reduzindo as taxas de crescimento do produto.

Indiscutivelmente, a carga tributária no Brasil é bastante elevada, pois vem crescendo de maneira sistemática desde 1995, atingindo em 2006, 34,23%. Por outro lado, questiona-se o fato de que, apesar da elevada carga tributária, os serviços públicos produzidos pelo governo são de péssima qualidade. A expressão “carga tributária de primeiro mundo” e “serviços públicos de terceiro” é bastante conhecida.

O reflexo dessas considerações acaba se traduzindo pelo questionamento da eficiência produtiva do setor público, argumentando-se que os serviços produzidos são excessivamente caros, quando comparados aos do setor privado. Argumenta-se, também, que os orçamentos públicos são dominados por gastos correntes e que a parcela dedicada aos investimentos é mínima, especialmente investimentos na área de infra-estrutura, essenciais para a promoção do desenvolvimento. Questiona-se, também, a inadequação da política macroeconômica identificando-se as elevadas taxas de juros, que reduzem os investimentos e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

Em suma, dentro dessa visão, o setor público brasileiro vem falhando em várias dimensões para a promoção do desenvolvimento econômico. A primeira relaciona-se com a inadequação dos preços macroeconômicos compatíveis para uma adequada evolução das atividades econômicas. Por outro lado, também não é gerado, em nossa economia, um

ambiente saudável para os negócios, pela não viabilização de instituições adequadas que forneçam aos agentes econômicos estabilidade, tanto das regras, quanto do próprio ambiente econômico, essenciais para a promoção do processo de desenvolvimento econômico. Questiona-se, também, o volume insuficiente de investimentos públicos, essencial para a criação de uma infra-estrutura adequada para a promoção do crescimento das atividades econômicas, além da argumentação da ineficiência dos gastos públicos.

Com relação à questão macroeconômica, indiscutivelmente, as taxas de juros foram colocadas em patamares muito elevados, comprometendo, não apenas os investimentos privados, como também as próprias contas do governo. Como se observa no Gráfico 3, que apresenta a composição percentual dos gastos públicos para o ano de 2005, 7,3% dos gastos correspondiam a juros representando muito mais do que os gastos com investimento que representaram nesse ano apenas 1,8%.

Indiscutivelmente, desde meados da década de 70, a diminuição do papel do setor público, como estimulador do processo de desenvolvimento econômico, é nítida. Na realidade, ele havia conseguido articular e promover um processo de desenvolvimento econômico bastante intenso, desde meados da década de 60 até o final da década de 70. Durante o período de 1963/73 o Brasil consegue controlar o processo inflacionário, promover uma série de reformas estruturais nas finanças públicas e mercado de capitais, possibilitando um processo de crescimento econômico bastante intenso, como se percebe no gráfico 2.² Entretanto, essa vitalidade se reduz a partir de meados da década de 70, com a redução da poupança pública e, conseqüentemente, sua capacidade de investimento. Como se observa na Tabela 1, durante o período de 1968/73 a taxa média de formação bruta de capital fixo (FBKF) foi de 19,5% do PIB, sendo que desse total 13,1% foram financiados por poupanças privadas e 6,5% por poupanças públicas (4,3% poupanças da administração direta e 2,1% pelas empresas estatais), ou seja, 66,9% eram financiados pelo setor privado e 33,1% pelo setor público.

² O leitor pode consultar, entre outros, a respeito desse período Hermann (2005).

A partir do momento que o setor público vai perdendo sua capacidade de poupança e investimento, a realidade vai se tornando cada vez mais distinta. Dando um salto no tempo, percebe-se que na Tabela 2, que apresenta a participação do setor público e privado no investimento durante o período de 1995/2003, a taxa de formação bruta de capital permanece nos valores semelhantes ao período de 1968/73. Entretanto, a participação do setor público vai se reduzindo gradativamente. Em 1995 o setor público respondia por 4,7% da formação bruta de capital e em 2003 por apenas 3,0%. Assim, enquanto que em 1995 o setor público respondia por 21,3% do total dos investimentos, enquanto o setor privado por 78,7%, em 2003 o setor público respondeu por apenas 15% e o setor privado por 85,0%.

Certamente essa redução da capacidade de investimentos do setor público acabou por se traduzir numa redução dos investimentos na área de infra-estrutura e, conseqüentemente, no estabelecimento de um ambiente adequado para os investimentos privados.

De alguma forma, o papel que o setor público adquirira no Brasil, ao longo do tempo, não se alterou no sentido de que sempre se manteve sob sua responsabilidade a articulação de estratégias para o crescimento econômico, especialmente no financiamento dos grandes projetos de infra-estrutura, bem como promotor de programas sociais visando à melhoria na distribuição de renda. Entretanto, ainda que seu papel se mantivesse inalterado, ele foi perdendo seus instrumentos ao longo do tempo.

À medida que o governo foi perdendo seus instrumentos de planejamento e, especialmente, sua capacidade de orientar suas decisões com base numa estratégia de crescimento econômico identificada, fundamentalmente, pela ausência de recursos disponíveis para promover uma infra-estrutura adequada, bem como compromissos sociais traduzidos em programas de distribuição de renda mais amplos, houve, numa primeira etapa, o financiamento tradicional através do imposto inflacionário. Em outras palavras, como as funções de governo não haviam se alterado, os compromissos junto à sociedade mantiveram-se, traduzindo-se numa forma de atuação por parte do setor público, sem alterações mais significativas, não apenas em seus objetivos, como também em seu desenho institucional. Era uma conseqüência natural que numa primeira etapa se buscasse manter

toda estratégia de atuação. Quando o fenômeno inflacionário vai adquirindo uma característica mais crônica, com as naturais formas de defesa por parte do setor privado, a estabilização de preços passa a ser o objetivo primordial de toda a ação pública, colocando cada vez mais distante as estratégias de desenvolvimento. O domínio do controle financeiro passou a ser cada vez maior em detrimento do planejamento, especialmente o de longo prazo.

A necessidade de obter financiamento para seu déficit colocando, os juros em patamares muito elevados, vai aumentando seu grau de endividamento e comprometendo parcelas crescentes de seus gastos com o serviço da dívida. Entra-se num círculo vicioso nas contas públicas, de um lado, demandas crescentes da sociedade sobre os recursos públicos, para as mais distintas áreas e de outro, recursos cada vez mais escassos, para atender a essa demanda.

Em resposta à crescente incapacidade de promover e articular um processo de crescimento econômico mais intenso, os problemas econômicos e sociais vão se agravando e o setor público vai, de um lado, perdendo sua capacidade de organizar uma estratégia para programar ações coordenadas, para a promoção do desenvolvimento, bem como sua capacidade de investir nas diferentes áreas de atuação, especialmente na infra-estrutura. Como resultado, os recursos foram se concentrando na própria manutenção da máquina pública, bem como no comprometimento com programas de natureza social de caráter mais assistencialista.

No gráfico 3 apresentamos a composição dos gastos públicos para o ano de 2005. Como se nota, os investimentos respondem por apenas 1,8% do total de gastos, enquanto que 11,5% representam os gastos com pessoal ativo e 10,2% com pessoal inativo. Por outro lado, 7,3% representam o pagamento com juros. Em síntese, a composição de gastos concentra-se com as despesas com pessoal (ativo e inativo) e com o pagamento de juros.

É importante lembrarmos que parcela substancial do pessoal ativo está alocada nas tradicionais áreas de atuação do setor público (educação, saúde, segurança e justiça), sobre

as quais a sociedade sempre exige expansão dos serviços, que o pagamento de inativos representa obrigações que o Estado adquiriu, assim como o pagamento com juros. Esses gastos, ao representarem obrigações sobre as quais o Estado praticamente não possui nenhum grau de liberdade para alterá-las, já evidência a inflexibilidade que domina os orçamentos públicos.

Na tabela 3 apresentamos, as principais informações sobre a estrutura de despesas da União, para o período de 1996/2006, em termos de percentuais do PIB. Como se nota, a receita líquida vem crescendo de maneira sistemática desde 1996, quando representava 13,8% do PIB passando a representar 19,6% em 2006. Como é observado por Velloso, a partir de 1999 começa a se perceber um crescimento significativo do superávit primário da União, fruto do crescimento da receita e não por reduções das despesas. No tocante a estrutura das despesas, percebe-se que o maior item das despesas relaciona-se com o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que engloba aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais da previdência dos trabalhadores do setor privado. Esse item cresce de maneira significativa durante todo o período, pois representa 4,9% das despesas não financeiras em 1996 e passa a representar 7,1% do PIB em 2006, ou seja, um crescimento de 2,2% do PIB nesse período. O segundo item significativo das despesas está relacionado com o pagamento de pessoal ativo e inativo. Neste caso, durante o período de 1996/2006 percebe-se que o comprometimento é praticamente constante como proporção do PIB. Aqui também se percebe o baixíssimo grau de investimentos que representam, durante todo esse período, algo como 0,5% do PIB. Novamente se reforça a idéia de que os gastos públicos estão dominados por gastos de pessoal (ativos e inativos) e pagamentos com juros.

Tomando o Estado de São Paulo como exemplo, mesmo considerando seu forte ajuste fiscal, promovido a partir de 1995, na Tabela 4 percebe-se que, aproximadamente, 35,3% são despesas relacionadas com a área educacional; 18,1% com a área de segurança, onde se incluem as despesas, além das despesas com a Secretaria de Segurança Pública a Secretaria de Administração Penitenciária; 15,1% com a área da Saúde e 5,9% com a área de

Habitação e outras áreas sociais, como por exemplo, as despesas das Secretarias do Trabalho, Justiça, Desenvolvimento Social e Cultura. Assim, pode-se afirmar que, em média, 74,4% do total das despesas são alocadas para as áreas sociais. Por outro lado, apenas 10,5% das despesas são alocadas para as áreas de infra-estrutura.³

Portanto, dentro da visão mais geral das contas públicas é inquestionável que os investimentos, extremamente reduzidos na área de infra-estrutura, necessários para aumentar a produtividade total dos fatores, têm comprometido a qualidade de nossa infraestrutura e, conseqüentemente, a própria capacidade de crescimento econômico.

Tomando-se novamente as informações contidas nas Tabelas 1 e 2, percebemos que o total da formação bruta de capital, apesar de não ter diminuído de maneira significativa, ao longo de todo o período, envolvem diferenças muito significativas implicando em impactos profundos no processo de desenvolvimento econômico. O primeiro fato relaciona-se com a mudança de preços relativos ocorridos entre os dois períodos, quando se observa que houve um crescimento acentuado do preço relativo dos bens de investimento. Assim, mesmo mantendo-se a proporção de investimento no PIB, em termos de efetiva capacidade de alocação de investimentos, houve uma redução significativa (Afonso, Biasoto Jr. e Freire, 2007). Por outro lado, a redução dos investimentos públicos, certamente, reduziu a rentabilidade dos investimentos privados, considerando-se a sua importância estratégica para a infra-estrutura. Esse resultado, certamente, atingiu negativamente o crescimento da produtividade total dos fatores.

Por outro lado, questiona-se que, apesar do crescimento contínuo da carga tributária no Brasil, a qualidade dos serviços públicos é muito reduzida. Como salientado acima, existe uma noção generalizada de que o governo gasta mal no Brasil. No gráfico 4 apresentamos a carga tributária do Governo Federal e o nível de renda per capita para distintos países, para

³ Essa tabela apresenta a participação das despesas na receita disponível para o Executivo, que representa a receita total, exceto o pagamento para os outros poderes, pagamento com inativos e despesas com os juros da dívida, representando, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos sobre a qual o Poder Executivo possui maior grau de liberdade para administrar. Essa idéia foi proposta pelo Prof. André Franco Montoro Filho, quando Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

o ano de 2005. Como se observa a carga tributária no Brasil é muito elevada para o nível de renda per capita observado. É sempre importante lembrarmos que esses gráficos ilustram uma realidade num determinado ponto do tempo e não reproduzem sua evolução ao longo do tempo. Este comentário é necessário, pois a carga tributária elevada pode refletir demandas por serviços públicos, exigidas pela sociedade e a carga refletir o esforço do setor público para atender tais demandas. É bem verdade que se considerarmos o contínuo crescimento da carga tributária e o crescimento muito reduzido da renda per capita durante os últimos anos, estaríamos observando o Brasil indo cada vez mais na direção noroeste do gráfico, durante os últimos anos.

É importante lembrarmos que simplesmente avaliar o peso das despesas públicas, no total do Produto Interno Bruto, não é suficiente para obtermos as informações necessárias para uma avaliação do gasto público, sem que uma análise mais profunda seja efetuada sobre os resultados desses gastos (Afonso, 2006). Conseqüentemente, é fundamental obtermos informações adicionais sobre a qualidade do gasto público, a fim de procurarmos aferir com maior precisão a impressão geral que, tradicionalmente, possuímos de que os serviços públicos são de baixa qualidade e não compatíveis com o volume de despesas que o setor público incorre para produzi-los.

É, também, importante considerar que apesar do nível de renda per capita não ter evoluído de maneira mais rápida, durante as últimas décadas no Brasil, a despeito do crescimento da nossa carga tributária, o mesmo não se pode dizer da evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que capta, não apenas a influência da variável renda, mas, também, indicadores de saúde e educação. Como se nota na Tabela 4, que apresenta os valores do IDH para diversos países da América Latina para o período de 1975/2004, percebe-se que o Brasil foi um dos países que apresentou maior grau de evolução do IDH nesse período. Apenas para darmos uma idéia dessa evolução, basta observarmos que em 1975 o IDH do Brasil representava 82,2% do IDH da Argentina, país com o maior IDH dos países da América Latina. Em 2004, o IDH brasileiro representava 91,7%.

Esse resultado indica que a atuação do setor público, em termos de melhoria nas condições de melhoria de vida da população, é muito mais eficiente do que quando avaliado simplesmente pela ótica do crescimento da renda per capita. Isto sugere que a composição de gastos do governo dominada pelos setores mais tradicionais de atuação, em detrimento de investimentos nas áreas de enfara estrutura, teve um impacto negativo mais forte no processo de crescimento econômico do que na melhoria dos indicadores de saúde e educação.

Mendes (2006) analisa a eficiência do gasto público no Brasil e destaca a Constituição de 1988 como sendo um fator significativo para a diminuição da eficiência dos gastos. Segundo ele, cinco características da Constituição levaram ao crescimento e baixa eficiência do gasto público: vinculações orçamentárias, viés eleitoral dos programas sociais sem a devida preocupação com sua avaliação; descentralização dos gastos; distorções no princípio da autonomia dos três poderes e fragilidade das organizações responsáveis pelo controle, coordenação e planejamento da gestão pública (Mendes, 2006).

Ribeiro e Junior (2006) utilizaram a metodologia proposta por Afonso, Schiknecht e Tanzi (2005) para avaliar a eficiência do gasto público envolvendo diversos países da América Latina durante o período de 1998-2003. A metodologia procura avaliar, inicialmente, o desempenho do setor público que vai depender da evolução de um conjunto de indicadores econômicos e sociais. Assim, para um país *i* que possua *j* áreas de governo, o desempenho do setor público é dado por:

$$DSP_i = DSP_{ij}$$

Onde: DSP_i representa o desempenho global do setor público no país *i*. O indicador de desempenho global do governo depende dos diversos indicadores econômicos ou sociais. Como indicadores selecionam-se os chamados de oportunidade, que revelam a influência da política fiscal sobre as oportunidades individuais e o bom funcionamento dos mercados. Incluem-se indicadores nas áreas de administração, educação, saúde e infra-estrutura. Outro conjunto de indicadores são os chamados indicadores musgraveanos e relacionam-se as três

funções básicas de ação do setor público, ou seja, equidade social, estabilidade e crescimento econômico. Como indicadores de administração incluem-se: nível de corrupção; burocracia; qualidade do judiciário e economia informal. Os indicadores da educação envolvem a taxa de matrícula no ensino secundário e o nível de educação em ciências e matemática. Como indicadores da saúde destacam-se os índices de mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer. Por outro lado, como indicadores musgraveanos destacam-se: estabilidade, envolvendo a estabilidade no crescimento do PIB real durante os anos de 1996-2003 e a inflação média para esse mesmo período. Como indicador de desempenho econômico identificam-se o crescimento médio do PIB real para o período de 1996-2003 e a taxa de desemprego para esse período.

Dessa maneira Ribeiro e Rodrigues Junior (2006) calcularam, para cada uma dessas áreas, os indicadores de desempenho e a partir daí os indicadores de eficiência do gasto público para essas áreas. Assim definiu-se:

ESPI_j = DSP_{ij}/GSP_{ij} que mede a eficiência na **j-ésima** área de governo do país **i**. Os resultados encontrados apontam que o Brasil apresenta indicadores de desempenho considerados bons, ainda que padrões de eficiência reduzidos indicassem que os mesmos resultados, sobre os diversos indicadores, poderiam ser obtidos com um menor volume de recursos.

No gráfico 5 apresentamos a relação entre mortalidade infantil e a proporção do PIB com gasto público em saúde, para o ano de 2005. Como se observa, no Brasil a taxa de mortalidade é muito acima, comparada com outros países, em face de proporção dos gastos que são efetuados pelo setor público.

No gráfico 6 apresentamos a relação observada entre despesas governamentais com previdência e participação da população acima de 65 anos, como proporção da População em Idade Ativa (PIA), para diversos países no ano de 2005. Aqui nota-se, de maneira muito clara, que os gastos com previdência do Brasil estão muito acima dos demais países para o percentual de população acima de 65 anos. Esta informação reflete a estrutura de gastos do

setor público, observada acima, quando se identificou que parcela preponderante dos gastos é efetuada com a previdência.

Todos estes resultados reforçam a hipótese de que, efetivamente, o setor público no Brasil é ineficiente no sentido de que os resultados obtidos poderiam ter sido observados com um volume de recursos, significativamente, menor. É claro que sempre é conveniente ressaltarmos que tais resultados mostram uma realidade para um determinado ano e não a evolução desses indicadores ao longo do tempo. Poderíamos ter uma situação que, por determinadas características históricas, o Brasil apresenta problemas sociais mais profundos do que os verificados em outros países, que seriam traduzidos, por exemplo, com taxas de mortalidade mais elevadas exigindo, conseqüentemente, um volume de recursos como proporção do PIB também mais elevados, quando comparados com outros países.

CONCLUSÕES

As análises, acima efetuadas, indicam que em função de sua baixa capacidade de investimento, dos indicadores sociais ainda inferiores a de outros países, do excessivo gasto com despesas previdenciárias etc, o setor público no Brasil não tem conseguido ser um elemento de maior dinamismo à nossa economia, no sentido de promover um processo de desenvolvimento econômico mais acelerado. Naturalmente a visão crítica sobre a atuação do setor público está envolvida, não apenas por considerações de caráter eminentemente técnico, mas envolve questões ideológicas profundas. Evidentemente, as informações, acima mencionadas, não podem deixar de apontar o baixo grau de eficiência do setor público no processo de desenvolvimento da economia brasileira. Entretanto, é importante destacarmos duas questões, que tradicionalmente não são consideradas de maneira mais explícita, mas que julgamos importantes para melhorar nosso entendimento sobre nossa realidade econômica e social e como o setor público se comporta dentro dessa realidade.

Em primeiro lugar, dos nossos problemas sociais e da crise financeira que se abateu sobre o governo brasileiro a partir de meados da década de 70, perdeu-se a noção de uma estratégia de atuação do setor público, para a promoção do desenvolvimento econômico. A necessidade de se obter equilíbrio nas contas públicas acabou gerando uma sistemática de atuação, orientada pelo caixa disponível que prejudicou, sobremaneira, a atuação do setor público, no sentido de buscar uma estratégia melhor definida e comprometida com os objetivos de crescimento econômico.

De modo geral, percebe-se que a qualidade dos serviços públicos no Brasil é relativamente baixa, pelo menos quando se considera o volume de recursos gastos para sua execução. Por outro lado, estudos revelam que muitas vezes a qualidade dos serviços públicos depende muito mais das condições externas, nas quais esses serviços são oferecidos, do que propriamente da estrutura física, institucional e de recursos humanos diretamente ligados com os serviços, o governamental que executa o serviço público. Os resultados apontados por Montoya Dias (2007) na área da educação vão nessa direção. Segundo essa autora na área educacional a performance dos alunos está muito mais ligada a fatores externos, como

fatores familiares, fatores locacionais nos quais as escolas se inserem, e outros, do que propriamente das características das escolas. Se tomarmos a área de segurança como outro exemplo, essa visão também é semelhante. Tomando-se, por exemplo, a área prisional, o sucesso do serviço público, que deveria ser avaliado pelo grau de recuperação proporcionado pelo sistema sobre os detentos, vincula-se muito mais a questões externas do que propriamente à qualidade das penitenciárias. A área de assentamentos de terra também revela essa situação. Os assentados não necessitam apenas do fator terra para desenvolverem suas atividades, mas, dependem, também, de conhecimento técnico, capital de giro para a produção, mecanismos de vendas adequados etc, para que, efetivamente, os problemas sociais daquela população possam ser resolvidos, não bastando simplesmente disponibilizar o fator terra.

Dessa maneira, quando as análises efetuadas sobre a qualidade dos serviços públicos no Brasil enfatizam a natureza do serviço público dentro de uma simples ótica, ou seja, observando as instituições que produzem um determinado serviço independentemente das características externas, sejam elas econômicas, sociais ou culturais, nas quais o serviço é desenvolvido, geram uma perspectiva distorcida. Normalmente, quando observamos o baixo desempenho dos alunos na rede pública, questiona-se a qualidade da escola e perde-se a noção de que a qualidade da escola, no sentido de produzir alunos com determinados níveis de desempenho, depende de uma série de outros fatores que fogem ao controle da própria escola.

Dentro dessa visão, a crítica que deveríamos fazer ao setor público deveria ser no sentido de não desenvolver políticas integradas com um foco bastante preciso em determinados segmentos da população mais carente dos serviços públicos mais importantes. De modo geral, o setor público se organiza em instituições com caráter setorial que desenvolvem seus serviços de maneira independente das outras instituições, muitas vezes tendo como foco outro segmento populacional. É fundamental, para elevar a eficiência pública, que os segmentos populacionais, foco das políticas públicas, sejam muito bem definidos e se

perceba claramente toda a gama de serviços públicos que essa população necessita para uma real superação de seus problemas.

Outra característica que também não é normalmente apontada nas análises relaciona-se com o crescente domínio dos gastos públicos, que podemos chamá-los de corretivos. Gastos corretivos podem ser entendidos como gastos que o setor público efetua, procurando reduzir ou atenuar momentaneamente certos problemas sem, contudo, atacar suas causas básicas. Os exemplos mais característicos desses gastos seriam os gastos com segurança, gastos assistenciais, parcela de gastos com a saúde etc. Esse tipo de gastos, ainda que tenham o mérito de solucionar momentaneamente os problemas, representando, conseqüentemente, uma ação pública essencial, ao não atacarem as causas básicas que determinaram o surgimento dos problemas nas áreas de segurança, pobreza, saúde, não conseguem impedir que tais problemas ressurgam, exigindo, conseqüentemente, que os programas atrelados acabem adquirindo uma característica de permanência e não de transitoriedade.

Por outro lado, os gastos preventivos seriam aqueles que atacam as causas dos problemas e, conseqüentemente, uma vez efetuados, evitam que os problemas surjam novamente. Os exemplos mais característicos dos gastos preventivos estão, certamente, na área educacional, saneamento, infra-estrutura, pois os mesmos viabilizam e criam melhores condições para que os países possam se desenvolver e, conseqüentemente, adquirir maior capacidade para a solução dos problemas econômicos e sociais.

Como dissemos anteriormente, à medida que o setor público foi perdendo sua capacidade de conduzir uma estratégia de crescimento econômico, reduzindo sua capacidade de investimento, ele acaba caindo numa primeira fase buscando manter sua tradicional forma de atuação. O efeito dessa tentativa de manter sua composição de gastos é o estabelecimento de um déficit e seu financiamento pelo tradicional mecanismo do imposto inflacionário. A partir do momento que a inflação foge do controle e a economia se enfraquece, o governo acaba caindo numa seqüência maior ou menor de controles financeiros, que acabam por eliminar qualquer articulação para o desenvolvimento e cai

numa seqüência de planos de estabilização, com o conseqüente domínio financeiro na sua estratégia.

Como as economias da América Latina são caracterizadas historicamente pelos problemas de distribuição de renda, a redução do processo de crescimento econômico se traduz num agravamento desses problemas, que acabam desencadeando uma pressão muito forte para o domínio dos gastos corretivos em todas as áreas, especialmente na área de assistência social, deprimindo, conseqüentemente, sua capacidade de investimento na área de infraestrutura e, mais do que isso, comprometendo, inevitavelmente, sua capacidade de elaborar uma estratégia adequada para a promoção e articulação de um plano de crescimento econômico.

Dessa maneira, as recomendações sugeridas pela experiência internacional e pela nossa própria experiência, para o alcance de um processo de crescimento econômico mais acelerado, passam pelos seguintes fatores. Em primeiro lugar, é fundamental que o setor público defina uma estratégia de crescimento mais ampla e global, procurando identificar exatamente os papéis que o próprio setor público exercerá, assim como o setor privado. Também é fundamental que a visão seja a mais abrangente possível e que o setor público se organize, identificando os diversos grupos populacionais, suas carências mais importantes de curto prazo e longo prazo e estruturar-se no sentido de ofertar uma gama de serviços que, efetivamente, consiga tirar esses segmentos populacionais dessa situação de risco.

Em segundo lugar, promover estratégias dentro dos orçamentos públicos, de maneira a privilegiar os gastos preventivos, pois a característica de tais gastos é muito mais indutora do desenvolvimento do que os de caráter corretivo.

Em terceiro lugar, melhorar todo o funcionamento dos mercados através de retirada dos diversos entraves, buscando dar aos diversos agentes econômicos os incentivos importantes, para que se desenvolvam as atividades de maneira adequada com a estratégia de desenvolvimento. Em outras palavras, a execução de políticas macroeconômicas adequadas para a promoção do crescimento.

Por fim, considerando o papel estratégico dos investimentos externos, a inserção da economia no comércio internacional é fundamental para que o país utilize, de maneira crescente, sua mão-de-obra em atividades com maior produtividade. Aqui também é fundamental o estabelecimento de um adequado papel dos principais preços macroeconômicos, como taxa de juros e taxa real de câmbio.

Gráfico 1

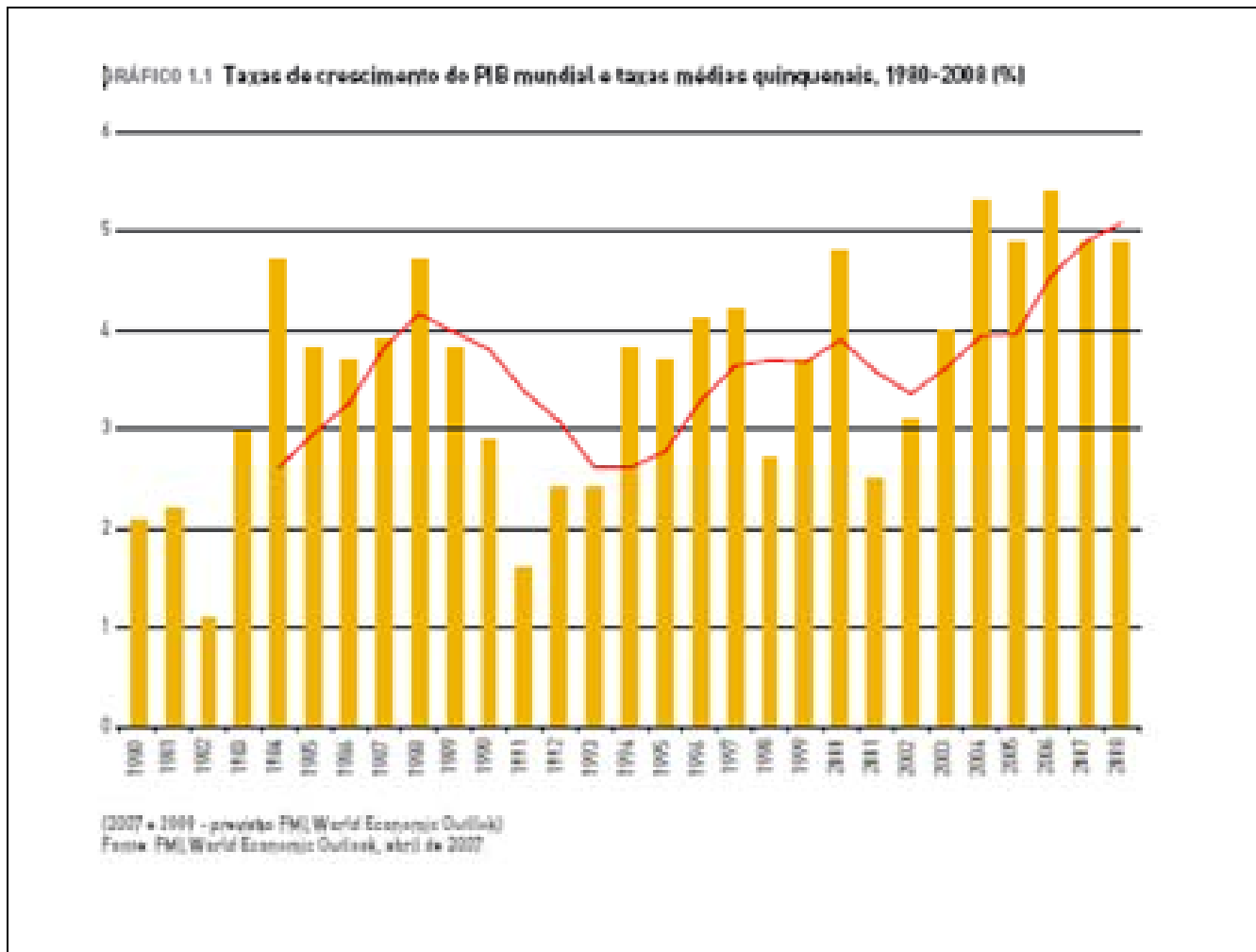


Gráfico 2

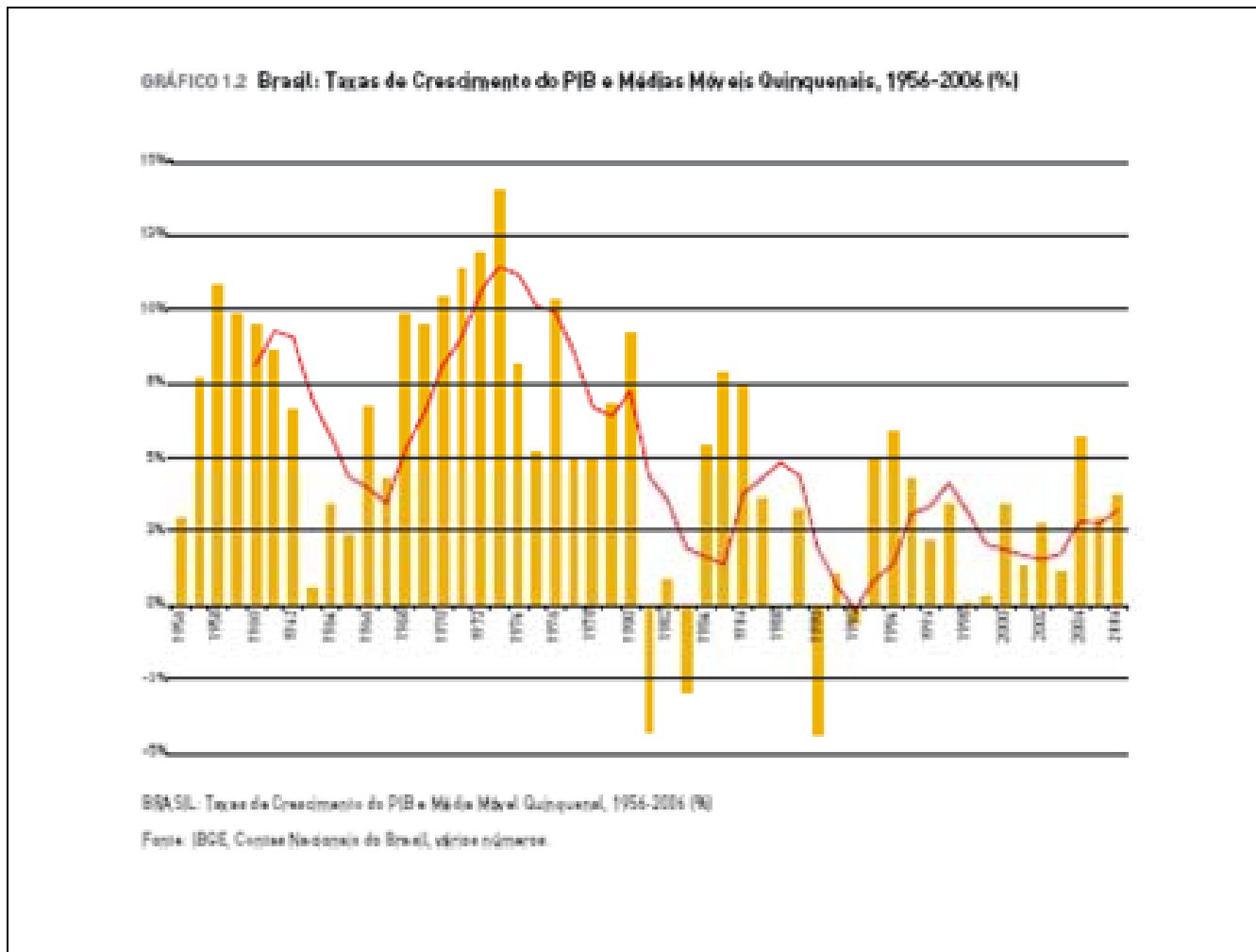


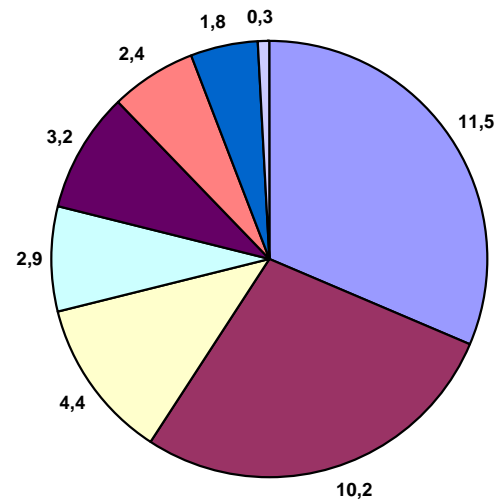
Tabela 1

CONTABILIDADE DO CRESCIMENTO

PERÍODOS	CRESCIMENTO DO PROD. POTENCIAL	CRESCIMENTO DOS FATORES		PIB (% a.a.)	COMPOSIÇÃO DO CRESCIMENTO		
		Capital	Trabalho		Capital	Trabalho	PTF
1993-1995	3.9	3.6	2.2	4.8	1.4	1.4	2.0
1996-2003	2.2	2.1	1.6	1.9	0.8	1.0	0.1
2004-2006	3.4	2.5	2.2	4.1	1.0	1.4	1.7

Gráfico 3

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS PÚBLICOS - 2005



RECEITA TRIBUTÁRIA = 33,8%
GASTOS PÚBLICOS = 36,9%
ESTIMATIVAS NCN

- PESSOAL ATIVO
- APOSENTADOS
- JUROS PAGOS
- JUROS ROLADOS
- EDUCAÇÃO
- SAÚDE
- INVESTIMENTO AD
- SUBSÍDIOS

22% DO PIB COM ZERO E BAIXA PRODUTIVIDADE (APOSENTADOS E FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS)

Tabela 2

Indicadores da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no Brasil – 1963-1973
(médias por período)

Período	Total	Setor Priv.	Setor Público		
			Total	Gov.	Estatais
FBCF em % PIB					
1963	17,0	11,6	5,4	3,6	1,7
1964-67	15,5	10,3	5,1	4,3	0,9
1968-73	19,5	13,1	6,5	4,3	2,1
Composição % da FBCF					
1963	100,0	68,2	31,8	21,5	10,3
1964-67	100,0	66,5	33,5	27,7	5,8
1968-73	100,0	66,9	33,1	22,3	10,8

Fonte: IBGE, *Estatísticas do Século XX*. Via Web site: www.ibge.gov.br. Acessado em 20/02/2004.

Extraída de: Jenifer Hermann – Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre Econômico” 1964-1973.

Tabela 3

**Participação do Setor Público e do Setor Privado no Investimento:
Em % do PIB e em % do total) – 1995/2003**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Formação bruta de capital (% do PIB)	22.3	20.9	21.5	21.1	20.2	21.5	21.2	19.8	19,8
Setor Público	4.7	4.6	4.5	4.4	3.0	2.9	3.5	3.8	3,0
Administração pública	2.5	2.3	2.0	2.8	1.7	1.9	2.2	2.2	1,7
Empresas estatais	2.2	2.3	2.5	1.6	1.3	1.0	1.3	1.6	1,3
Setor privado	17.5	16.3	17.0	16.7	17.1	18.6	17.7	15.9	16,8
Formação bruta de capital (% Total)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
setor público	21,3	22,0	20,9	20,8	15,0	13,4	16,5	19,3	15,0
Administração pública	11,4	11,0	9,2	13,3	8,6	8,8	10,4	11,1	8,6
Empresas estatais	9,9	11,0	11,7	7,5	6,4	4,6	6,1	8,1	6,4
Setor privado	78,7	78,0	79,1	79,2	85,0	86,6	83,5	80,7	85,0

Fonte primária: Contas Nacionais – 2003, IBGE

Extraída de José Roberto R. Afonso e outros. O Reduzido Investimento Público no Brasil e Reflexões sobre sua retomada (mimeo)

Tabela 4

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variação % 1998- 2006
Receita Líquida (A)	13,8	14,6	16,0	17,0	16,9	17,6	18,2	17,7	18,4	19,1	19,6	22,5
Despesa não-financeira (B)	15,5	14,7	15,6	15,0	15,1	15,9	16,5	15,9	16,0	16,9	17,9	14,7
Pessoal	4,8	4,7	4,9	4,8	4,9	5,0	5,1	4,6	4,6	4,7	5,0	2,0
Benefícios do RGPS	4,9	5,0	5,5	5,7	5,6	5,8	5,9	6,3	6,5	6,8	7,1	29,1
Seg. desemprego e abono	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	39,0
Benef. LOAS E RMV	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	150,0
Transf. Diretas de renda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	
Saúde (excl. investim.)	0,8	1,1	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	-7,1
Outras desp. Corr.	1,9	2,7	2,6	1,9	1,6	1,6	2,3	2,2	1,8	2,3	2,4	-7,7
Investimento da União	0,5	0,5	0,5	0,4	0,9	1,1	0,7	0,4	0,5	0,5	0,7	40,0
Erros e Omissões (C)	0,0	-0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,5	0,5	0,2	0,3	0,4	
Resultado Primário (D) = (A)-(B)+(C)	0,3	-0,3	0,5	2,2	1,8	1,7	2,2	2,3	2,6	2,5	2,1	

Fonte dos dados básicos: Ministérios do Planejamento, Fazenda e Previdência, e Banco Central

Nota: Os dados de pessoal são oriundos do Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento.

Extraída de: Ajuste/Reajuste Fiscal e Retomada do Crescimento Econômico Raul Velloso (2007).

Tabela 5

**DESPESAS POR ÁREA
2003 A 2007
VALORES NOMINAIS**

DISCRIMINAÇÃO	Part.		Part.		Part.		Part.		Part.	
	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
RECEITA DO ESTADO	57.966		65.575		75.574		81.292		84.561	
-TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS	(11.880)		(13.630)		(15.300)		(16.456)		(17.849)	
-CONT. PREV. DOS SERVIDORES	(1.248)		(1.740)		(1.797)		(2.071)		(2.250)	
RECEITA LÍQUIDA	44.838		50.205		58.477		62.765		64.462	
-OUTROS PODERES	(4.368)		(4.480)		(5.347)		(5.673)		(5.918)	
-PRECATÓRIOS	(800)		(1.082)		(1.255)		(987)		(1.594)	
-DÍVIDA	(5.496)		(5.496)		(6.395)		(8.066)		(6.815)	
RECEITA DISPONÍVEL PARA O EXECUTIVO	34.174	100,0	39.147	100,0	45.480	100,0	48.039	100,0	50.135	100,0
ÁREA SOCIAL	25.456	74,5	29.147	74,5	33.362	73,4	35.878	74,7	37.834	75,5
EDUCAÇÃO	12.491	36,6	13.386	34,2	15.148	33,3	16.262	33,9	17.023	34,0
SEGURANÇA	6.259	18,3	6.856	17,5	7.817	17,2	8.403	17,5	9.320	18,6
SAÚDE	4.914	14,4	6.821	17,4	7.721	17,0	8.037	16,7	8.493	16,9
HABITAÇÃO/OUTRAS ÁREAS SOCIAIS	1.792	5,2	2.084	5,3	2.676	5,9	3.176	6,6	2.998	6,0
ÁREA INFRA ESTRUTURA	3.272	9,6	4.242	10,8	5.534	12,2	5.176	10,8	5.084	10,1

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - 2001/2005
ORÇAMENTO ANUAL - 2006
PROPOSTA - 2007

Gráfico 4

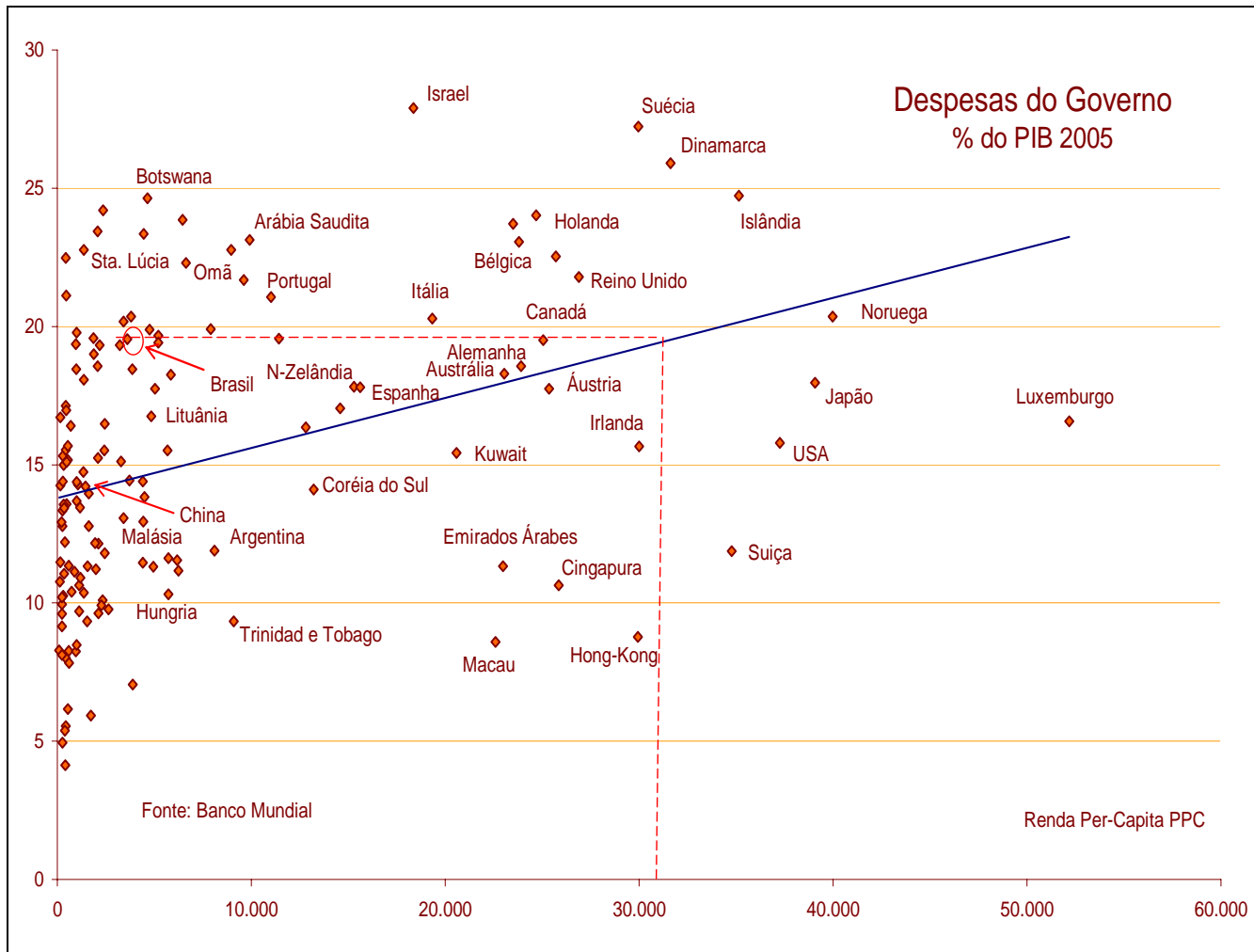


Tabela 6**Índice de Desenvolvimento Humano
América Latina**

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Argentina	0,787	0,802	0,811	0,813	0,835	0,860	0,863
Chile	0,706	0,741	0,765	0,787	0,818	0,843	0,859
Uruguai	0,761	0,781	0,788	0,806	0,819	0,841	0,851
México	0,691	0,737	0,757	0,766	0,784	0,811	0,821
Panamá	0,712	0,739	0,750	0,751	0,774	0,797	0,809
Brasil	0,647	0,684	0,699	0,720	0,749	0,785	0,792
Colômbia	0,664	0,693	0,710	0,730	0,754	0,775	0,790
Venezuela	0,719	0,734	0,742	0,760	0,768	0,774	0,784
Peru	0,645	0,675	0,699	0,708	0,735	0,760	0,767
Equador	0,632	0,676	0,700	0,716	0,732		0,765
Paraguai	0,671	0,705	0,712	0,721	0,740	0,754	0,757
R. Dominicana	0,622	0,652	0,674	0,682	0,703	0,733	0,751
El Salvador	0,593	0,589	0,610	0,651	0,690	0,715	0,729
Jamaica	0,687	0,695	0,699	0,719	0,725	0,737	0,724
Nicarágua	0,585	0,595	0,603	0,610	0,642	0,667	0,698
Bolívia	0,514	0,550	0,582	0,605	0,637	0,675	0,692
Honduras	0,519	0,570	0,602	0,625	0,642	0,654	0,683
Haiti		0,451	0,458	0,446	0,451		0,482

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2006.

Gráfico 5

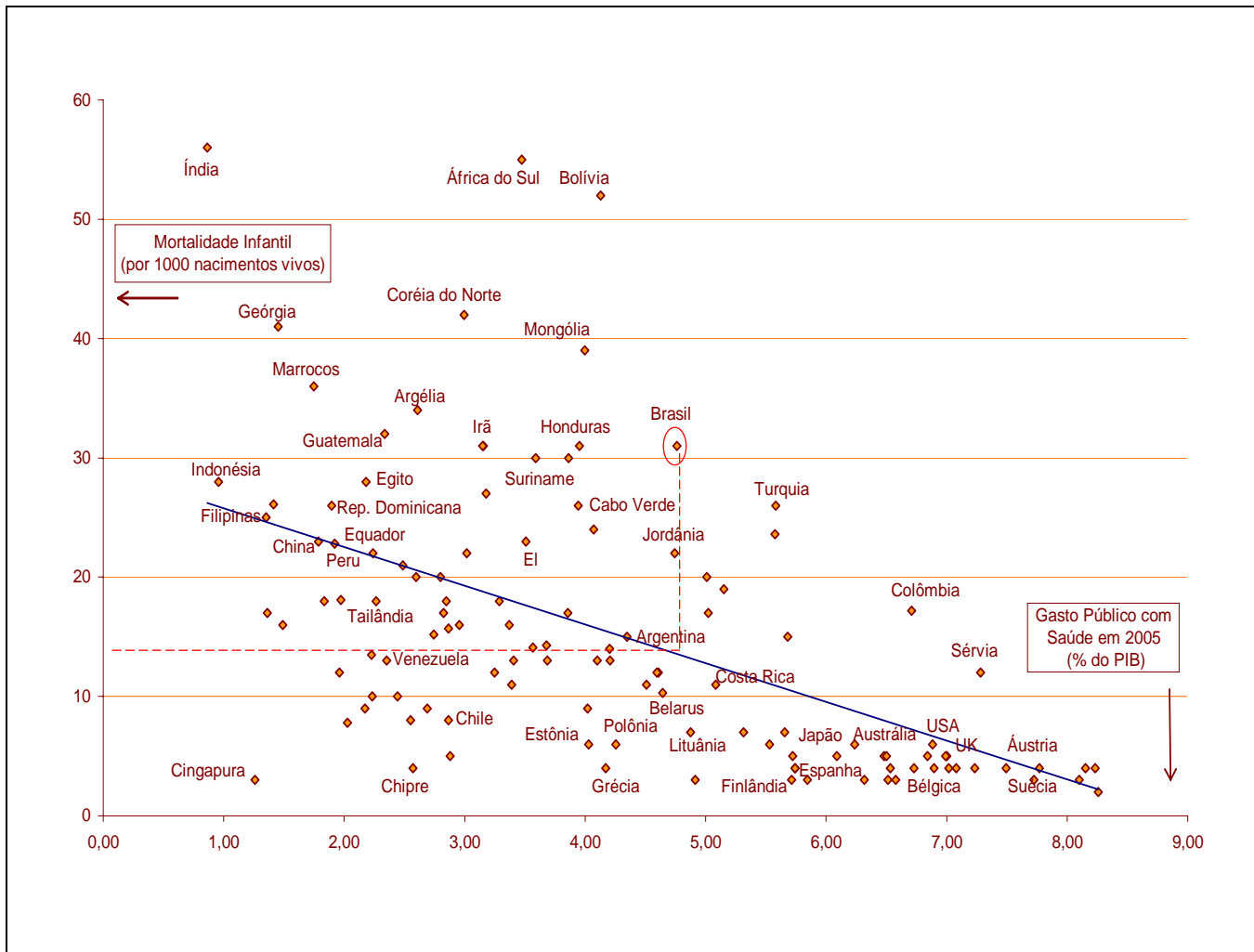
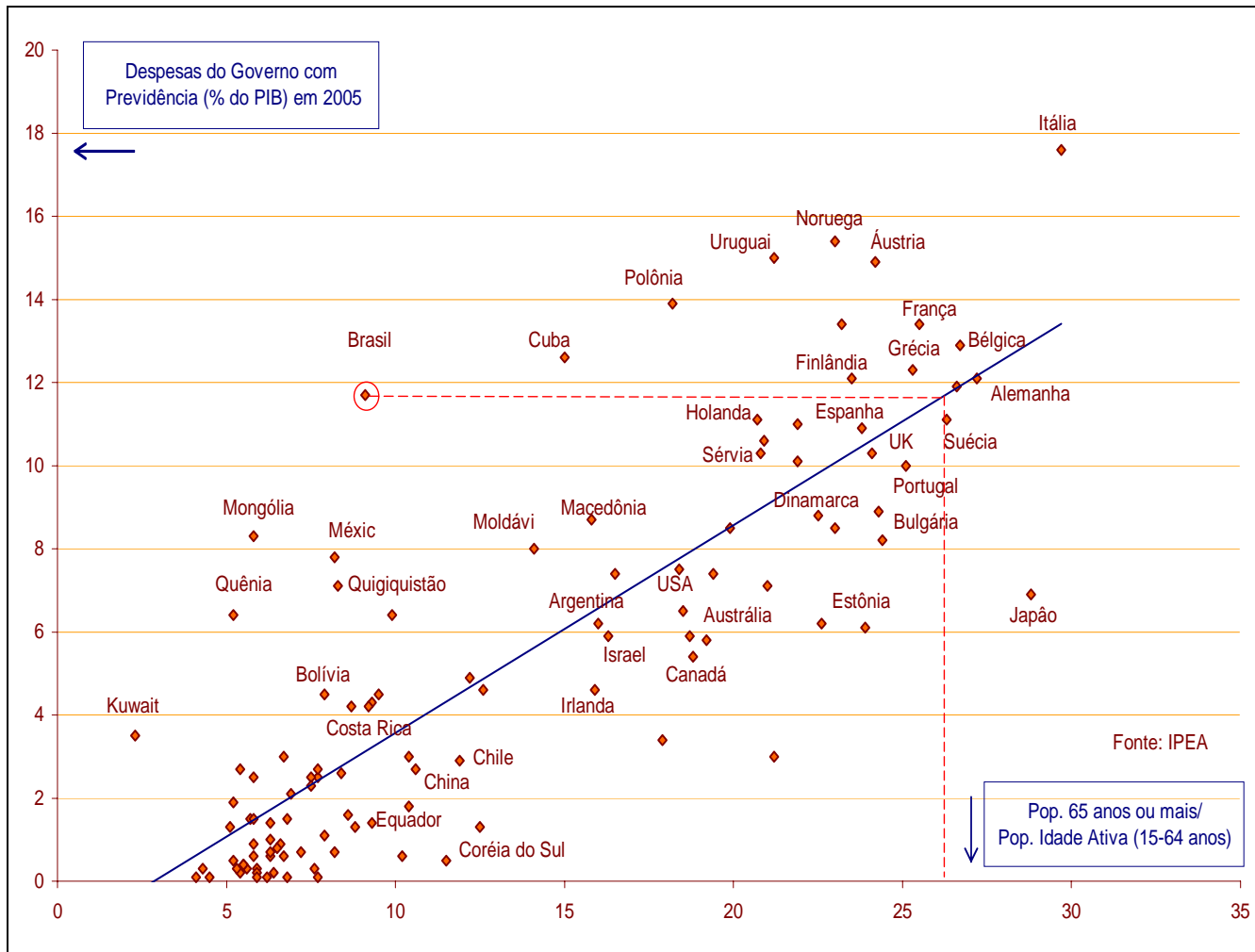


Gráfico 6



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Growth in Latin America by Michael Spence and Roberto Zaghera 2007. World Growth Commission World Bank.

Wealth of Nations : How Poor Countries Get Richer by Michael Spence, January 2007 The Wall Street Journal Europe.

Public Sector Efficiency : An International Comparison by Antonio Afonso, Ludger Schuknetcht and Vito Tanzi, July 2003, Working Paper n. 242, European Central Bank.

Public Expenditure in Latin America : Trends and Key Policy Issues by Benedict Clements, Christopher Faircloth, and Marijn Verhoeven IMF Working Paper, February 2007.

Institutions for High Quality Growth: What they are and How to Acquire them by Dani Rodrik, Working Paper 7540, NBER Working Paper Series, February 2000.

Crises And Growth A Latin American Perspective by Sebastian Edwards Working Paper 13019 NBER Working Paper Series April 2007.

Growth Challenges for Latin America Reforms, What has Happened, Why and How to Reform Them by Ricardo Ffrench-Davis, July 2007, draft.

O Reduzido Investimento Público no Brasil e Reflexões sobre sua Retomada José Roberto R Afonso, Geraldo Biasoto Jr. e Ana Carolina Freire, Paper apresentado no 19 Seminário Regional de Política Fiscal da Cepal/Nações Unidas, Santiago.

Ajuste/Desajuste Fiscal e Retomada do Crescimento Econômico, Raul Velloso, paper apresentado no Fórum Nacional – INAE/BNDES maio de 2007.

A Eficiência do Estado, Antonio Afonso, Boletim de Desenvolvimento Fiscal, IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dezembro de 2006.

Ineficiência do Gasto Público no Brasil, Marcos Mendes, Boletim de Desenvolvimento Fiscal, IPEA, dezembro de 2006.

Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre Econômico” 1964-1973, Jennifer Hermann em Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004) Organizada por Fabio Giambiagi, Andre Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann.

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Maria Dolores Montoya Diaz

INTRODUÇÃO

O debate a respeito da efetividade dos recursos aplicados nas instituições de ensino teve como importante marco o ano de 1966 quando foi divulgado nos Estados Unidos um relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity*, que ficou conhecido como “Coleman Report”.

Genericamente, o estudo tinha por objetivo avaliar aspectos eqüitativos do sistema de ensino americano. Para tanto, foram utilizadas informações acerca de 600 mil alunos vinculados a mais de 3 mil escolas. A abordagem utilizada era bastante original para a época, já que procurava explicar as diferenças existentes no desempenho dos alunos, pela análise da relação entre os insumos e o produto final, ou seja, procurava, de certo modo, identificar uma função de produção existente nas escolas. Conforme Harbison e Hanushek (1992), entretanto, o relatório acabou ficando mais conhecido pela sua conclusão do que pela metodologia inovadora. Essencialmente, os resultados indicavam que os fatores explicativos mais importantes para o desempenho escolar dos estudantes eram a família, em primeiro lugar, e a seguir, os colegas, relegando um papel insignificante para a escola. Deste modo, iniciou-se um polarizado debate que não se restringiu aos círculos acadêmicos, ou políticos, mas se disseminou pela sociedade, acerca da efetiva contribuição dos recursos escolares para o aprendizado dos alunos.

Dois nomes se destacaram na literatura sobre o tema: Erik A. Hanushek, defendendo a posição de que simplesmente “mais dinheiro não faz diferença” e Alan B. Krueger, que critica as análises realizadas por Hanushek para embasar sua opinião e acaba por defender algumas das políticas de aumento de recursos para as escolas (por ex.: redução da relação alunos/docentes).

Uma interessante tentativa de obter alguns pontos de consenso, que permitam o encaminhamento da discussão de modo menos passional e mais produtivo, pode ser

encontrada em Rothstein (2000), onde o autor introduz um debate entre Hanushek e Krueger sobre a questão das políticas de redução dos tamanhos das turmas. No seu texto ele procura identificar pontos de concordância nos textos dos autores. Por exemplo, ao citar afirmações de cada um dos autores, o autor conclui que:

“Too often, scholarship in education debates is converted into simplified and dangerous soundbites. Sometimes liberals, particularly in state-level controversies about the level, equity, or adequacy of per-pupil spending, seem to permit themselves to be interpreted as claiming that simply giving more money to public schools, without any consideration to how that money will be spent, is a proven effective strategy. In contrast, conservatives sometimes permit themselves to be interpreted as claiming that money makes no difference whatsoever, and that schools with relatively few resources can improve sufficiently simply by being held accountable for results. But surely the debate should not be so polarized. All should be able to agree that some schools have spent their funds effectively, and others have not.”

É interessante destacar, por outro lado, que apenas recentemente verifica-se a chegada desta discussão ao Brasil.

Por um lado, os pífios resultados obtidos por estudantes brasileiros, em avaliação internacional de desempenho escolar, conduzida pela OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, conhecido como o PISA (*Programme for International Student Assessment*), suscitam o argumento fácil de que decorrem dos baixos investimentos em educação. Basta verificar, por exemplo, matérias publicadas em jornais sobre a publicação do relatório anual de 2007 da OCDE sobre educação (*Education at a Glance*): País segue em último no investimento em Educação (O Estado de São Paulo, 19/09/2007) e Brasil é o que menos investe em educação (Folha de São Paulo, 19/09/2007). Em ambas, o destaque é para uma das estatísticas apresentadas no relatório relativa ao gasto médio anual por aluno em 2004, considerando desde o ensino fundamental até o

universitário, que no caso do Brasil, seria de US\$ 1303,00 enquanto os Estados Unidos, que apresentaram o maior valor entre os 34 países analisados, foi de US\$ 12.092,00. Ocorre, entretanto, que este é apenas um dos aspectos analisados e, que se encontra perfeitamente contextualizado no relatório junto a um grande conjunto de outras informações sobre investimento em educação. É importante destacar, por exemplo, que no caso, brasileiro, a informação acima se refere apenas ao gasto público, o que não incorpora, portanto, um grande volume de recursos relativo ao gasto privado em educação.

Por outro lado, verifica-se um crescente descontentamento com a tendência ascendente da carga tributária brasileira, apontada por muitos economistas e empresários como fator de desestímulo ao investimento privado, e conseqüentemente, do baixo crescimento da economia.

Nesta linha, seria possível focar as estatísticas sobre gastos, também produzidas pela OCDE, de outro modo, o que nos levaria exatamente à conclusão oposta, ou seja, de que as despesas com educação no Brasil não são pequenas. Pode-se ver na Tabela 1 que, entre o grupo dos países que participaram do PISA em 2003, o Brasil situa-se entre aqueles que, proporcionalmente em relação ao PIB, foi um dos que mais gastou com educação em 2003.

Tabela 1 - Gasto em Educação como % PIB - 2003

Países	Público ¹	Privado	Gasto Total em Educação: % PIB (Público e Privado) - 2003
Islândia	7,5	0,5	8,0
Coréia	4,6	2,9	7,5
Estados Unidos	5,4	2,1	7,5
Dinamarca	6,7	0,3	7,0
Nova Zelândia	5,7	1,2	6,8
México	5,6	1,2	6,8
Suécia	6,5	0,2	6,7
Noruega	6,5	0,1	6,6
Brasil	4,4	2,2 ^a	6,6
Suíça	6,0	0,6	6,5
Polônia	5,8	0,7	6,4
França	5,8	0,5	6,3

Países	Público ¹	Privado	Gasto Total em Educação: % PIB (Público e Privado) - 2003
OECD total	4,9	1,3	6,3
Finlândia	6,0	0,1	6,1
Bélgica	5,9	0,2	6,1
Hungria	5,5	0,6	6,1
Reino Unido	5,1	1,0	6,1
Canadá	4,6	1,3	5,9
Portugal	5,8	0,1	5,9
OECD média	5,2	0,7	5,9
Austrália	4,3	1,5	5,8
Áustria	5,2	0,3	5,5
Alemanha	4,4	0,9	5,3
Itália	4,6	0,4	5,1
Países Baixos	4,6	0,4	5,0
Japão	3,5	1,2	4,8
República Eslovaca	4,3	0,5	4,7
República Tcheca	4,3	0,4	4,7
Espanha	4,2	0,5	4,7
Irlanda	4,1	0,3	4,4
Grécia	4,0	0,2	4,2
Turquia ²	3,6	0,1	3,7

1. Inclui subsídios públicos para domicílios destinados a instituições educacionais e despesas diretas em instituições educacionais oriundas de fontes internacionais.

2. Ano de referência: 2002.

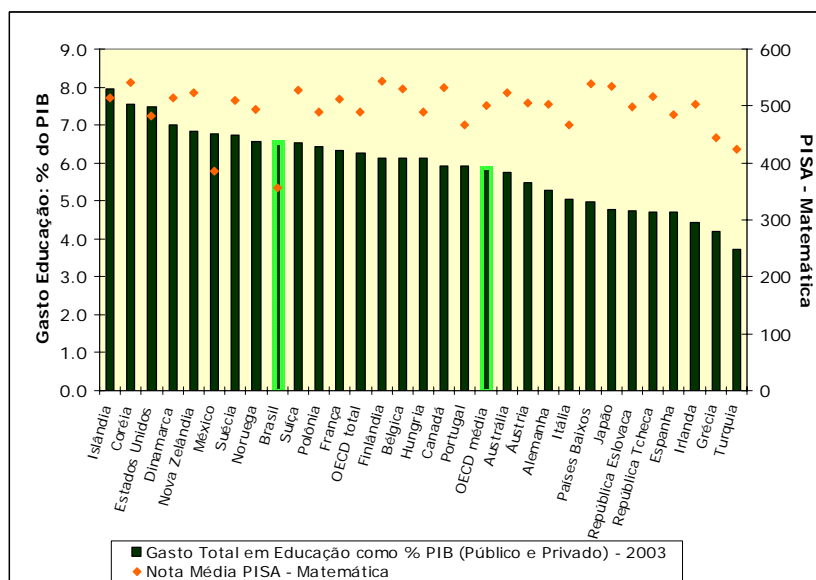
3. Ano de referência: 2004.

a. Estimativas obtidas a partir de informações obtidas no site do IBGE, sobre gastos totais privados em educação e em Castro e Monteiro Vaz (2007).

Fonte: OCDE. *Education at a Glance* 2006. Indicador B2 (www.oecd.org/edu/eag2006).

No Gráfico 1 pode-se ver uma comparação entre os gastos como % do PIB dos vários países e o resultado padronizado médio em matemática obtido pelos estudantes de 15 anos de idade de cada um dos países. É realmente constrangedor verificar que o Brasil ficou em último lugar. E o pior, mantendo a enorme distância em relação a países de nível de desenvolvimento semelhante que havia sido verificada na primeira rodada de avaliações realizada no ano de 2000.

Gráfico 1 - Comparação entre os Gastos com Educação e Desempenho dos Estudantes (2003)



Utilizando a mesma lógica adotada pela OCDE na comparação entre países, é interessante avaliar o que ocorre no Brasil. Para tanto, pode-se, por exemplo, avaliar a relação entre gastos municipais por aluno em escolas municipais e resultado escolar, medido pelo IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica que é um indicador de qualidade educacional elaborado pelo MEC e “que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação).”⁴ Essencialmente, o IDEB resulta do produto entre o desempenho nos testes padronizados e inverso do tempo médio para conclusão de uma série. A escala dos valores do IDEB pode ser melhor compreendida pelo seguinte exemplo: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, $Ideb = 2,5$. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 4ª

⁴ Nota técnica sobre o IDEB obtida em http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Nota_Tecnica_IDEB.pdf.

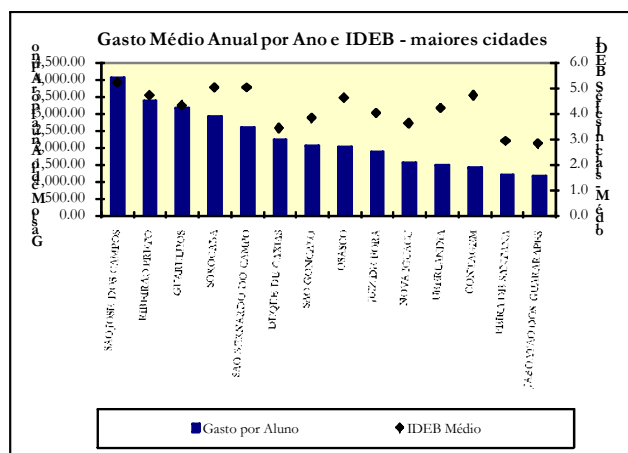
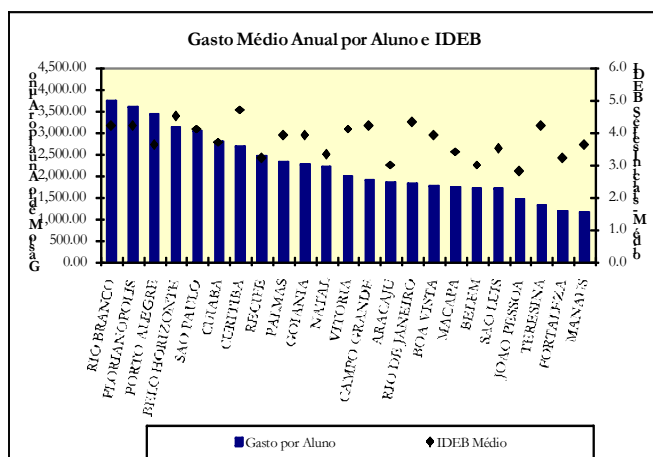
série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá Ideb = 5,0.⁵

No caso, foi utilizado o IDEB relativo às séries iniciais do Ensino Fundamental. No Gráfico 2 pode-se verificar que também não é óbvia a relação entre maiores gastos municipais e resultado escolar. Entre as capitais, notam-se situações como as de Rio Branco, Florianópolis e Porto Alegre com gastos por aluno mais elevados e desempenho médio no IDEB inferior, por exemplo, a Curitiba. Entre municípios com mais de 500 mil habitantes, observa-se o mesmo quadro, ou seja, com bons resultados obtidos por São José dos Campos, Sorocaba e São Bernardo, por exemplo, que estão associados a distintos níveis de gastos médios municipais.

Gráfico 2 - Gasto Municipal Médio Anual por Aluno e IDEB (2005)

(a) Capitais

(b) Municípios com mais de 500 mil habitantes



Estas informações gerais mostram, claramente, como as avaliações sobre o nível dos gastos em educação são bem mais complexas do que os resultados e comentários, frequentemente apresentados, pretendem fazer parecer. A este respeito, vale destacar que o reconhecimento sobre esta complexidade permeia todo o relatório apresentado pela OCDE. Veja-se, por exemplo, o texto sobre o contexto político, que acompanha os resultados sobre investimento anual médio por aluno:

⁵ Nota técnica sobre o IDEB obtida em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Nota_Tecnica_IDEB.pdf.

“Effective schools require the right combination of trained and talented personnel, adequate facilities, and motivated students ready to learn. The demand for high-quality education, which can translate into higher costs per student, must be balanced against placing undue burden on taxpayers.”⁶

Deste modo, pretende-se neste texto, contribuir neste debate sobre a qualidade do gasto público em educação por meio da análise sobre a existência, ou não, de relação entre os gastos municipais em educação e os resultados de suas redes, avaliados de acordo com IDEB obtido no ano de 2005.

⁶ *Education at a Glance 2007. OECD INDICATORS.*

METODOLOGIA E VARIÁVEIS UTILIZADAS

Recentemente, em muitas áreas das ciências sociais, tem sido especial atenção à necessidade de incorporar os efeitos das conexões existentes entre os indivíduos e as características do ambiente onde os mesmos vivem e desenvolvem suas atividades. Como lembraram Rice e Jones (1997), um especial cuidado, principalmente na área de economia, tem sido dado ao tratamento da relação existente entre os indivíduos e as características das instituições às quais eles pertencem ou do contexto onde estão inseridos, principalmente na avaliação da efetividade ou da performance de instituições públicas.

Como destacado em Diaz (2007), os modelos, tradicionalmente utilizados, apresentam limitações quando utilizados na análise de dados que apresentam uma estrutura hierárquica, como aqueles encontrados nas análises baseadas em pesquisas domiciliares, cuja estrutura é indivíduo/domicílio/estado/região, ou mesmo, na análise de dados educacionais, com alunos agrupados em classes dentro de escolas, ou mesmo de escolas dentro de municípios. A metodologia a ser aplicada, ou seja, dos modelos multinível permite investigar, simultaneamente, efeitos individuais e efeitos contextuais, bem como, acomodar a correlação intra-grupo e modelar estruturas complexas de variância⁷.

Adicionalmente, a adoção desta metodologia segue a mesma linha adotada por Creso et alli (2007), cujo foco de análise é a identificação de características escolares promotoras da eficácia e da equidade intra-escolar. Deste modo, procurou-se, sempre que possível, balizar a especificação dos modelos a serem estimados pelos resultados encontrados no referido trabalho.

⁷Em termos genéricos, a existência de correlação entre os indivíduos pertencentes a um mesmo grupo, por exemplo, entre alunos de uma mesma escola, pacientes de um mesmo médico, escolas de um mesmo município etc, gera um viés negativo nas estimativas dos erros-padrão dos parâmetros do modelo estimado pelo Método de Mínimos Quadrados Ordinários, conforme provado por Goldstein (1995). Porém, o que se pretende a partir da metodologia associada à construção e estimação dos Modelos Multinível, não se resume simplesmente à obtenção de erros padrão “corretos” ou “corrigidos”, produzidos facilmente, por exemplo, pelo método de Mínimos Quadrados Generalizados, como ocorre nos modelos convencionais, quando se identifica a presença de autocorrelação ou heterocedasticidade do termo aleatório. Maiores detalhes podem ser encontrados em Diaz (2007).

BASES DE DADOS

Foram utilizadas as seguintes bases de dados: Censo Escolar de 2005, Prova Brasil (avaliação de matemática aplicada a alunos de quarta série do ensino fundamental) e FINBRA.

O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação. São coletadas diversas informações sobre a Educação Básica, em seus diferentes níveis, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - e modalidades, Ensino Regular, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos, nas redes pública e privada, como por exemplo, número de matrículas, dados sobre professores e sobre a infra-estrutura das escolas. No Censo foram obtidas informações sobre práticas escolares, como percentual de livros reaproveitados de 4ª série, sobre formação dos professores e sobre a infra-estrutura escolar (existência de laboratório de informática, biblioteca, etc).

A Prova Brasil é uma avaliação de rendimento escolar aplicada a alunos de escolas públicas. Compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e foi desenvolvida e realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). De acordo com informações obtidas no INEP⁸ sua primeira aplicação ocorreu em novembro de 2005 e foi realizada em 5.387 municípios de todas as unidades da Federação, avaliando 3.392.880 alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, distribuídos em 125.852 turmas de 40.962 escolas públicas urbanas com mais de 30 alunos matriculados na série avaliada. Foram aplicadas provas de Língua Portuguesa (com foco em leitura) e Matemática. É importante destacar que, além das provas, os alunos responderam a um questionário que coletou informações sobre seu contexto social, econômico e cultural. Foram utilizadas as informações sobre o perfil socioeconômico dos

⁸ http://www.inep.gov.br/basica/saeb/prova_brasil/.

estudantes obtidas na base relativa às provas de matemática, aplicadas aos alunos de quarta série.

A base de dados mais completa disponível sobre finanças públicas municipais e estaduais é conhecida como FINBRA – Finanças do Brasil e é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Nela podem ser encontradas informações sobre execução orçamentária (receita e despesa) e de balanço patrimonial (ativo e passivo). É importante notar que esta base torna disponível dados sobre despesas classificadas de acordo com função e subfunção programática. Deste modo, foi possível obter o nível de despesas em educação, com identificação sobre os recursos alocados ao ensino fundamental. Assim, foi possível construir alguns indicadores sobre critérios de alocação dos recursos municipais, como percentual das despesas com educação relativamente às despesas totais, ou percentual das despesas com ensino fundamental sobre as despesas com educação.

Finalmente, foram obtidos no site do INEP⁹ dados sobre o IDEB de cada uma das escolas municipais relativos ao desempenho dos alunos de quarta série.

No quadro abaixo se encontra a lista das variáveis analisadas e a correspondente definição.

⁹ http://ideb.inep.gov.br/Site/download_1.php.

Quadro 1 - Descrição das Variáveis Analisadas

Variável	Definição
ideb_2005_iniciais	IDEB – anos iniciais do ensino fundamental
perc_idade_atraso	% de alunos que possuem 11 ou mais anos de idade na quarta série
Escola_mae_perc_ba	% de alunos cujas mães nunca estudaram ou não haviam completado a 4ª série
Escola_pai_perc_ba	% de alunos cujos pais nunca estudaram ou não haviam completado a 4ª série
computador_internet_perc_sim	% de alunos que afirmaram possuir computador em casa com acesso a Internet
computador_internet_perc_nao	% de alunos que afirmaram não possuir computador em casa
bolsa_familia_perc_sim	% de alunos que afirmaram participar do Bolsa Família
Preuts4	% de livros reaproveitados de 4a serie
N_prof	número de docentes da escola, não necessariamente em exercício em sala de aula
N_escolas	Número de escolas por município cujos alunos realizaram Prova Brasil de Matemática
prof_fc1	% de docentes com fundamental completo entre os docentes do fundamental
prof_mcm	% de docentes com médio-magistério completo entre os docentes do fundamental
populaca	população do município
Ensino_f	despesa municipal anual por função: ensino fundamental
gast_alu	gasto por aluno/ano
percent0	% das despesas com educação/despesas totais
percent1	% das despesas com ensino fundamental/despesas com educação
Salleit	escola possui sala de leitura? 0=n 1=s
Labinfo	escola possui laboratório de informática? 0=n 1=s
Biblio	escola possui biblioteca? 0=n 1=s
Comporie	Aplicação da Informática - Alunos orientados por Professores. 0=n 1=s
Complivr	Aplicação da Informática - Alunos com acesso livre. 0=n 1=s
aguafil	consumo de água filtrada pelos alunos. 0=n 1=s
Capital	município é a capital 0=n 1=s

Na Tabela 2 são apresentadas as estatísticas básicas para cada uma das variáveis da amostra analisada de 12.969 escolas municipais de todo o país. Foram incorporadas informações sobre 2.910 municípios brasileiros.

Tabela 2: Estatísticas Básicas das Variáveis Analisadas

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
ideb_2005_iniciais	3.7578	0.9282	0.1	7.3
perc idade atraso	0.5068	0.1956	0.0	1.0
escola_mae_perc_ba	0.1683	0.1047	0.0	1.0
escola_pai_perc_ba	0.1834	0.1212	0.0	1.0
computador_internet_perc_sim	0.1302	0.1024	0.0	1.0
computador_internet_perc_nao	0.8019	0.1279	0.0	1.0
bolsa_familia_perc_sim	0.3176	0.1411	0.0	1.0
preuts4	0.8960	0.1964	0.0	1.0
n_prof	27.4835	17.7733	1.0	205.0
prof_fc1	0.0026	0.0362	0.0	1.0
prof_mcm	0.2181	0.2913	0.0	1.0
gast_alu	1890.83	945.90	63.0	9,810.2
percent0	0.2706	0.0755	0.1	0.6
percent1	0.7844	0.1520	0.1	1.0
salleit	0.2299	0.4208	0.0	1.0
aguafil	0.8469	0.3601	0.0	1.0
labinfo	0.3012	0.4588	0.0	1.0
comporie	0.2804	0.4492	0.0	1.0
complivr	0.0215	0.1451	0.0	1.0
biblio	0.4303	0.4951	0.0	1.0
populaca	930,310	2,245,131	1,026	10,900,000
pb_mat_4aserie	179.6898	17.9413	113.5	278.6
tx_aprov_series_iniciais_4aserie	82.7279	11.8368	2.9	100.0
n_escolas	78.2397	169.5135	1	726

Verifica-se que o valor médio do IDEB para as séries iniciais das escolas analisadas foi aproximadamente 3,76, atingindo o valor máximo de 7,3. Relativamente à variável

caracterizadora do atraso escolar (*perc_idade_atraso*), constata-se que em média, o percentual de alunos que possuem 11 ou mais anos de idade na quarta série foi de 50,68%. Em relação à escolaridade dos pais, os resultados indicam uma média inferior a 20% de alunos cujas mães (pais) nunca estudaram ou não haviam completado a 4ª série. É importante notar, entretanto, que em ambos os casos há escolas em que esse percentual é de 100%. A média da variável que reflete o percentual de alunos que realizaram a Prova Brasil de Matemática em cada escola que mencionou participar do programa Bolsa Família foi 31,76%.

Em se tratando do perfil das escolas, verificou-se que aproximadamente 85% das escolas possuíam sistema de filtragem da água a ser consumida pelos alunos, menos da metade, possuíam biblioteca e uma proporção pequena possuía sala de leitura (23%) e/ou laboratório de informática (30%).

Por outro lado, é interessante notar os resultados da variável *preuts4* que reflete uma prática escolar de reaproveitamento de livros didáticos, cuja média foi de 89,6%, indicando que a maior parte das escolas da amostra adota este procedimento.

Em se tratando dos gastos públicos municipais, verificou-se que o percentual médio das despesas com educação em relação às despesas totais foi 27,06% e o percentual médio das despesas com ensino fundamental sobre as despesas com educação foi 78,44%.

Na Tabela 3, encontra-se informação adicional acerca da distribuição da variável gasto municipal por aluno. Assim, a partir da Tabela 2 e da Tabela 3 é possível constatar que na amostra analisada a mediana do gasto municipal por aluno foi em 2005 de R\$1.817,42 enquanto a média atingiu R\$1.890,83. O percentil mais baixo, ou seja, que delimita 1% dos valores menores foi R\$614,68 enquanto o valor mais elevado foi R\$9.810,20.

Tabela 3 - Percentis da variável Gasto Municipal por Aluno

Percentis	Gasto_aluno
1%	614.68
5%	703.03
10%	814.98
25%	1,144.71
50%	1,817.42
75%	2,417.49
90%	3,043.25
95%	3,437.72
99%	4,675.80

RESULTADOS

Várias foram as especificações estimadas até que se chegasse ao modelo final, cujos resultados podem ser encontrados no Anexo 2. As variáveis *labinfo*, *comporie*, *complivr* não se mostraram estatisticamente significativas, indicando que a existência de laboratório de informática ou a forma de acesso a computadores – acompanhado ou não por professores – não parecem influenciar o desempenho escolar medido pelo IDEB.

Conforme esperado, as variáveis caracterizadoras do perfil do alunado *perc_idade_atraso*, *escola_mae_perc_ba*, *escola_pai_perc_ba* apresentaram sinal negativo. Em relação à variável relativa ao percentual de alunos que declararam fazer parte do programa Bolsa Família (*bolsa_familia_perc_sim*), deve-se mencionar a possibilidade de ser interpretada como indicadora de renda. Assim, quanto mais elevado é o percentual, provavelmente, mais pobre será a comunidade atendida pela escola, considerando, obviamente, que o programa esteja bem focalizado. Deste modo, o resultado negativo acompanharia aqueles representados pelas variáveis relativas à baixa escolaridade dos pais¹⁰.

Também, de acordo com o esperado, verificou-se que a variável relativa à posse de computador com acesso à internet em casa apresentou sinal positivo e também pode ser entendida como indicadora de condição socioeconômica da família.

Em relação às características da escola, verificou-se que a disponibilidade de água filtrada para o consumo dos alunos (*aguafil*), a existência de biblioteca (*biblio*) e de sala de leitura (*salleit*) apresentaram impactos positivos sobre os resultados do IDEB.

Interessante notar, ainda, que escolas maiores, representadas pelo maior número de

¹⁰ Este comentário faz-se necessário para evitar a interpretação comum de que o coeficiente negativo evidenciaria o fracasso do programa em relação ao objetivo de melhorar o desempenho escolar das crianças beneficiárias do programa. Para este tipo de conclusão, acerca da causalidade existente entre o programa e o desempenho escolar, seria necessária a adoção de uma estratégia de modelagem específica para responder à questão: o que teria acontecido com o desempenho dos alunos que participaram do programa caso não tivessem participado? Obviamente, como não é possível obter a informação sobre fato não ocorrido, essencialmente, deve-se procurar comparar resultados de participantes e não participantes do programa que apresentem características semelhantes. Justamente, nesta etapa surgem as maiores dificuldades. Deste modo, este tipo de avaliação foge totalmente do escopo deste trabalho.

professores (n__prof) também mostraram-se relevantes, porém, com impacto negativo sobre os resultados medidos pelo IDEB.

Características do corpo docente também produziram efeitos significativos. Assim, o percentual de docentes sem ensino superior (variáveis prof_mcm e prof_fc1) apresentou impactos negativos.

Relativamente às práticas pedagógicas foi muito interessante notar que quanto maior o percentual de livros reaproveitados de 4ª série, maior o valor do IDEB da escola. Na verdade, esta variável capta uma prática de engajamento coletivo, que se reflete no cuidado e aproveitamento máximo dos recursos disponíveis na escola.

Finalmente, relativamente às medidas de gastos verificaram-se dois resultados distintos: sinal positivo para a variável gasto municipal por aluno (gast_alu), apesar de dimensão muito pequena, indicando que quanto maior o gasto municipal por aluno maior é o valor do IDEB esperado e sinais negativos tanto para percent0 (% das despesas com educação/despesas totais) como para percent1 (% das despesas com ensino fundamental/despesas com educação).

Estes resultados parecem indicar a existência de um pequeno impacto positivo do gasto municipal por aluno. Porém, quando se avaliam os gastos gerais, refletidos nas variáveis percentuais analisadas, verifica-se que estas variáveis refletem opções políticas que não necessariamente são acompanhadas por mudanças em aspectos que diretamente afetariam as condições ou os fatores que efetivamente são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino público municipal. Assim, os resultados parecem indicar que simples aumentos de gastos com educação não necessariamente causam melhoria da qualidade de ensino, conforme mensurada pelo IDEB.

É interessante notar que, em geral, os resultados coincidem com aqueles apresentados por Creso et alii (2007). Essencialmente os autores “ênfatisam que a escola faz diferença, em especial por meio do clima acadêmico da escola, (...) via variáveis que ênfatisavam a ênfase em passar e corrigir dever de casa, a organização de um cantinho de livros dentro da sala de

aula e a manutenção de um bom clima disciplinar, da liderança do diretor, que induzia a colaboração entre professores, e da disponibilidade de recursos na escola, captada via variáveis que mensuravam tanto a disponibilidade e conservação de equipamentos quanto a existência de pessoal e de recursos financeiros na escola”.

Creso et alii (2007) ressaltam, ainda, que os resultados de sua análise indicaram “que variáveis associadas ao aumento de médias escolares também se associaram ao aumento da desigualdade dentro da escola”. Deste modo, concluem que “as políticas de qualidade em educação precisam ser acompanhadas por políticas de equidade intra-escolar, sem o pressuposto que políticas de qualidade equacionem automaticamente todas as dimensões da equidade”.

CASOS EXEMPLARES

Esta seção está dedicada à apresentação de dois exemplos que fizeram parte da amostra analisada de 12.969 escolas municipais. Pretende-se mostrar com mais detalhes as práticas adotadas nas duas escolas que apresentaram bom desempenho no IDEB, mas com valores distintos de gasto municipal por aluno. Optou-se, ainda, por escolher entre aquelas que haviam sido incluídas na publicação do MEC intitulado “Aprova Brasil, o direito de aprender”¹¹ pelo desempenho obtido na Prova Brasil. É importante lembrar que o IDEB, além da nota obtida pelos alunos em exames padronizados, incorpora informações sobre as taxas de aprovação. Assim, pode ocorrer que uma escola obtenha notas elevadas nos exames padronizados, mas desempenho baixo no IDEB, em decorrência de apresentar baixas taxas de aprovação. São elas: PROF JOSE NEGRI – Sertãozinho (São Paulo) e JOSE FERREIRA BASTOS – Itabirito (Minas Gerais).

Na Tabela 4 encontram-se algumas informações sobre os casos exemplares. Verifica-se que existem diferenças entre os municípios, a começar pela própria população que em Itabirito é menos da metade daquela residente em Sertãozinho. O nível de gastos municipal por aluno é aproximadamente 36% superior em Sertãozinho, onde o atraso escolar também é

¹¹ Pode ser encontrado on line no seguinte endereço: <http://www.unicef.org/brazil/aprova.htm>.

maior. Deve-se notar que Sertãozinho é sede de várias usinas e empresas ligadas ao setor sucroalcooleiro.

Tabela 4 - Estatísticas relativas aos casos exemplares

Variável	PROF JOSE NEGRI – Sertãozinho (São Paulo)	JOSE FERREIRA BASTOS – Itabirito (Minas Gerais)
	Média	Média
ideb_iniciais	5.9	6.1
Perc_idade_atraso	56.6%	32.3%
escola_mae_perc_ba	0.0%	2.2%
escola_pai_perc_ba	8.3%	1.1%
computador_internet_perc_sim	50.9%	29.2%
computador_internet_perc_nao	37.0%	53.8%
bolsa_familia_perc_sim	6.8%	8.5%
preuts4	100.0%	100.0%
n_prof	40	60
gast_alu	2,589.45	1,897.62
pb_mat_4aserie	238.77	245.14
tx_aprov_series_iniciais_4aserie	87.30	88.30
Populaca	104,618	41,541

No texto que se encontra no quadro a seguir estão reproduzidas as informações apresentadas na publicação “Aprova Brasil, o direito de aprender” sobre as experiências adotadas nas duas escolas selecionadas. É interessante notar como ambas as experiências evidenciam o engajamento das equipes docentes e de gestão das instituições em atividades coletivas de organização, planejamento e de avaliação de resultados obtidos pelos alunos. Adicionalmente, merece destaque também, o envolvimento em atividades extra-curriculares como nas aulas de teatro, jogos de xadrez ou nas brincadeiras sobre transações com moeda fictícia.

“A equipe pedagógica da Escola Municipal Professor José Negri, em Sertãozinho (SP) analisa com regularidade o resultado de todas as avaliações de que os alunos participam, seja o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), concursos, resultados das Olimpíadas Brasileira de astronomia (OBA), de matemática, da olimpíada estadual de física, concurso de bolsas nas Escolas de Ensino Médio. O resultado dos alunos na Prova Brasil foi também avaliado e utilizado para o planejamento dos trabalhos em sala de aula. Os erros mais comuns dos alunos foram debatidos durante a hora de trabalho pedagógico coletivo que acontece semanalmente na escola, e ajudaram os professores a desenvolver novos conteúdos para as aulas. Os resultados das avaliações são também comunicados aos alunos, pais e responsáveis e à comunidade em geral.

(...)

Em Sertãozinho (SP), os professores da Escola Municipal Prof. José Negri contam que depois que começaram a trabalhar projetos especiais com as crianças, os alunos passaram a ter mais senso crítico, interesse pelas aulas e maior participação nas atividades da escola e da comunidade onde vivem. Dentro da escola, a biblioteca Sol do Saber atrai os alunos e procura desenvolver o gosto das crianças pela leitura. Um professor foi capacitado para atuar especialmente na biblioteca. As aulas de português são reforçadas ainda com aulas de teatro, com textos escritos ou adaptados pelas crianças. A obra de Machado de Assis Dom Casmurro arrebatou as crianças que organizaram um julgamento para a fictícia Capitu. Os alunos desempenharam os papéis de júri, juiz, advogados e promotores e dos personagens machadianos. As lições de matemática são reforçadas com oficinas especiais. Noções como as de fração viram atividades divertidas. A mais famosa delas é o bolo da escola. Quem pode traz um bolo para a aula. Todos juntos se reúnem no pátio e a aula de matemática vira festa, com professores e alunos cortando – e comendo – bolo. Os pais e pessoas da comunidade também são convidados a partilhar os doces. Os valores monetários, por sua vez, são explicados aos alunos a partir de uma moeda fictícia batizada de ‘nick’ pelas crianças. Os meninos e meninas trazem embalagens de leite, iogurte e outros mantimentos

que são ‘comprados’ e ‘vendidos’ pelas crianças, que conseguem estabelecer abstrações e noções de mercadoria, valor e dinheiro. Para as crianças que precisam de reforço, a escola oferece aulas fora do período das turmas regulares como, por exemplo, no final da tarde. Os alunos também ocupam os espaços escolares com aulas de dança e violão. A banda marcial ensaia duas vezes por semana, enchendo de música a escola. Do lado de fora dos muros da escola, um dos projetos desenvolvidos pelos alunos foi a campanha em favor da doação de órgãos, iniciada por uma emissora local de TV, a campanha mobilizou os alunos. Com apoio de seus pais, eles organizaram uma passeata para que a população do município se sensibilizasse sobre a importância da doação de órgãos. Os alunos confeccionaram e distribuíram folhetos.

(...)

Na Escola Prof. José Negri os professores participam de cursos oferecidos pela Secretaria de Educação. O que é aprendido no curso é repassado a outros professores. Segundo a diretora da escola, a Secretaria Municipal de Educação custeia cursos e oficinas. Em 2006, por exemplo, foram oferecidos de pré-letramento, de língua brasileira de sinais (Libras), oficina de história e cultura da África e afro-descendentes para atender à lei número 10.639. A secretaria organiza ainda a Semana da Educação quando acontecem palestras, debates e oficinas.

(...)

Pais assistem às aulas em Sertãozinho. Na Escola Prof. José Negri os pais podem assistir as aulas para conhecer de perto a metodologia utilizada pelo professor. Como tem laços fortes com a escola, os pais aproveitam o espaço para atividades comunitárias e ajudam a melhorar as instalações escolares. São os pais os responsáveis pela organização e confecção dos figurinos e adereços do Festival de Dança da Escola. A banda escolar tem instrumentos e uniformes comprados graças ao trabalho dos pais, que promoveram bingos e gincanas para arrecadar recursos. A quadra de esportes e a biblioteca da escola também foram construídas com apoio das famílias. E foram os pais que organizaram um abaixo-

assinado e levaram a reivindicação das crianças ao prefeito, aos vereadores, até que os recursos fossem liberados”.

(...)

Na Escola Municipal José Ferreira Bastos em Itabirito (MG) as crianças e os adolescentes são avaliados não apenas por provas regulares, mas por sua participação em atividades coletivas, por seu interesse, disciplina e desempenho nos projetos especiais da escola. Cada criança tem uma ficha de acompanhamento escolar. A avaliação é feita bimestralmente por conceitos (ótimo, bom, regular e insuficiente). Caso o aluno não se saia bem nas provas, ele recebe apoio dos professores para que tenha melhor desempenho na avaliação seguinte.

(...)

Muitas escolas incorporaram o jogo de xadrez entre as atividades desenvolvidas com as crianças e adolescentes. Em (...) Itabirito (MG) as escolas XV de Novembro e José Ferreira Bastos oferecem aos alunos oficina de xadrez.

(...)

Quem sabe mais ajuda. Assim, organizam-se os adolescentes da oitava série da Escola José Ferreira Bastos. Os alunos dão aulas de reforço para os colegas com mais dificuldade e também apóiam com reforço os adolescentes da ONG Casa do Adolescente, uma parceria da escola.

Fonte: “Aprova Brasil, o direito de aprender”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos acima indicam que o simples aumento percentual dos gastos com educação, ou mesmo do percentual de gastos com educação fundamental, em relação aos gastos com educação não garantem automaticamente a melhoria na qualidade do ensino. Obviamente, a partir desta conclusão não se pretende afirmar que sem recursos é possível atingir níveis de qualidade e equidade desejados para nossas escolas.

O ponto é outro. O que se pretende destacar é que maiores gastos não necessariamente são acompanhados por mudanças em aspectos que afetam diretamente as condições ou fatores que efetivamente são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino público municipal. Assim, antes de elevar gastos é preciso identificar, com a devida precisão, quais aspectos devem ser alterados, e somente, então, avaliar quais recursos seriam necessários para promover as transformações necessárias. Avaliações de resultados devem ser feitas constantemente para verificar se os objetivos estão sendo alcançados.

Exemplo deste tipo de avaliação pode ser encontrado em Menezes-Filho e Pazello (2004) que procuraram analisar os impactos da adoção em 1998 do FUNDEF (Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) sobre a proficiência dos alunos. Os autores concluíram que:

“(...) on average, FUNDEF raised the public school teachers’ relative wages and improved the relative proficiency of the public school students. Some indirect evidence was presented that showed that the effect of FUNDEF on proficiency seems to be related to its effect on wages and on school characteristics. The effect on proficiency seems to be concentrated in the municipal schools in the Northeast of the country.”

Por outro lado, é interessante conhecer também como se lida com problemas do sistema educativo em outros países. Em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em 29 de abril de 2007, Norman Gall, diretor executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, procurou relatar suas observações sobre as reformas implantadas no sistema

educativo de Nova York, justamente com o objetivo de melhorar o desempenho escolar na cidade. Essencialmente, Gall sintetiza as reformas em seis tópicos: mais autoridade para os diretores – e mais prestação de contas, aumentar a supervisão na sala de aula e fornecer professores altamente capacitados, contínuo processo de aplicação de exames e de avaliação, adoção de medidas de combate à violência, indisciplina e desordem nas escolas, estímulo ao envolvimento dos pais e estímulo ao maior engajamento do setor privado na educação pública. Segundo Gall, as condições melhoram lentamente. E, assim, verifica-se que o processo de mudança é difícil, pois atinge interesses e exige alterações em práticas e hábitos arraigados. Constata-se, deste modo, que destinar mais recursos a instituições ou a sistemas com problemas estruturais certamente não produzirá os resultados esperados.

Finalmente, merecem atenção, também, os resultados obtidos por Ribeiro e Rodrigues Jr (2006) em uma avaliação comparativa de medidas de desempenho dos serviços públicos e eficiência dos gastos governamentais entre países latino-americanos. Apesar de algumas limitações da metodologia utilizada, inclusive mencionadas pelos autores, sobre a dificuldade de separar os efeitos do gasto público de outras influências ou fatores determinantes, é interessante verificar que os resultados obtidos indicaram que quando considerados cinco indicadores de desempenho (administração, educação, saúde, estabilidade e desempenho econômico) oito países apresentaram desempenho destacado: Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana e Trinidad e Tobago. “O Brasil aparece na penúltima colocação (vigésimo entre os 21 países considerados, com *score* igual a 0,613) podendo economizar em torno de 40% de seus recursos sem alterar os resultados de seus indicadores”.¹² Com este resultado, o Brasil aparece apenas à frente da Colômbia que poderia economizar aproximadamente 50% de seus insumos, produzindo os mesmos resultados.

Para concluir, devem ser destacadas as conclusões apresentadas no relatório anual de 2007 da OCDE sobre educação (*Education at a Glance*), que infelizmente não receberam o devido destaque no Brasil.

¹² Ribeiro e Rodrigues Jr(2006), pág. 52.

A análise aplica metodologia semelhante à adotada por Ribeiro e Rodrigues Jr (2006), com a diferença de que o estudo da OCDE pretende avaliar a relação existente gastos por aluno e desempenho dos alunos dos vários países da OCDE que participaram do PISA 2003. Os resultados indicaram que apenas 15% da variação no desempenho médio dos alunos de cada um dos países pode ser explicada pelas variações nos gastos por aluno. Assim, a mensagem é a seguinte:

“In summary, the results suggest that, while spending on educational institutions is a necessary prerequisite for the provision of high-quality education, spending alone is not sufficient to achieve high levels of outcomes and the effective use of these resources is important in achieving good outcomes.”¹³

¹³ OCDE. (2007). Education at a Glance 2007, OECD INDICATORS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTRO JA de, MONTEIRO VAZ F. (2007). “Gastos das Famílias com Educação” in Fernando Gaiger Silveira, Luciana Mendes Servo, Tatiane Menezes e Sérgio Francisco Piola (Orgs) *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas* (v.1).
- DIAZ MDM. (2007). Efetividade no ensino superior brasileiro: aplicação de modelos multinível à análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos. *Revista Economia* (ANPEC), v.8, n.1, p.99–127, jan/abr.
- FRANCO C, ORTIGAO I, ALBERNAZ A, BONAMINO A, AGUIAR G, ALVES F, SÁTYRO N (2007) Qualidade e equidade em Educação: Reconsiderando o Significado de “Fatores Intra-escolares. Seminários: Departamento de Economia, PUC-RIO. Maio. [www.econ.puc-rio.br/PDF/seminario/2007/Sem%20Econ%20Creso.pdf].
- GOLDSTEIN H. (1995). *Multilevel Statistical Models*. 2nd edition. Kendall’s Library of Statistics 3. Edward Arnold.
- HARBISON RW, HANUSHEK EA. (1992). *Educational performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil*. New York: Oxford University Press.
- MENEZES-FILHO N, PAZELLO E. (2004). “Does Money in Schools Matter? Evaluating the Effects of FUNDEF on Wages and Test Scores in Brazil”. Seminários: Departamento de Economia, PUC-RIO. Maio. [<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/seminario/2004/fundef3.pdf>]
- RIBEIRO MB, RODRIGUES Jr W. (2006). Eficiência do Gasto Público na América Latina. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, nº 3: 43-56.
- RICE N, JONES A. (1997). “Multilevel Models and Health Economics”. *Health Economics*, vol.6: 561-575.
- ROTHSTEIN, R. (2000). Introduction. *The Class Size Policy Debate*. Working Paper nº 121. Economics Policy Institute.

ANEXOS

Anexo 1: Gasto e Desempenho em Matemática no PISA

Países	Nota Média PISA - Matemática	Gasto Total em Educação : % PIB (Público e Privado) - 2003
Finlândia	544	6.1
Coréia	542	7.5
Países Baixos	538	5.0
Japão	534	4.8
Canadá	532	5.9
Bélgica	529	6.1
Suíça	527	6.5
Austrália	524	5.8
Nova Zelândia	523	6.8
República Tcheca	516	4.7
Islândia	515	8.0
Dinamarca	514	7.0
França	511	6.3
Suécia	509	6.7
Áustria	506	5.5
Alemanha	503	5.3
Irlanda	503	4.4
OECD média	500	5.9
República Eslovaca	498	4.7
Noruega	495	6.6
Polônia	490	6.4
Hungria	490	6.1
OECD total	489	6.3
Espanha	485	4.7
Estados Unidos	483	7.5
Portugal	466	5.9
Itália	466	5.1
Grécia	445	4.2
Turquia	423	3.7
México	385	6.8
Brasil	356	6.6

Fontes: Tabela 2.5c pág 356 *Learning for Tomorrow World - First Results from PISA 2003* e Tabela 1.

Anexo 2: Resultados do Modelo Final

Mixed-effects REML regression N° de obs = 12969
 Variável que define os grupos : codmunic N° de grupos(municip) =
 2910

Obs por grupo: min = 1

avg = 4.5

max = 600

Wald chi2(15) = 9373.25

Log restricted-likelihood = -9784.195 Prob > chi2 = 0.0000

Variável explicada: ideb_iniciais	Coef.	Erro Padrão	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
perc_idade_atraso	-1.08009	0.03864	-27.95000	0.00000	-1.15583	-1.00435
escola_mae_perc_ba	-0.96134	0.06114	-15.72000	0.00000	-1.08117	-0.84151
escola_pai_perc_ba	-0.67959	0.05413	-12.56000	0.00000	-0.78568	-0.57350
computador_internet_perc_sim	1.15877	0.05706	20.31000	0.00000	1.04694	1.27061
bolsa_familia_perc_sim	-1.03651	0.04362	-23.76000	0.00000	-1.12200	-0.95102
preuts4	0.13508	0.02266	5.96000	0.00000	0.09067	0.17948
n_prof	-0.00360	0.00031	-11.75000	0.00000	-0.00420	-0.00300
gast_alu	0.00019	0.00001	17.58000	0.00000	0.00017	0.00022
Aguafil	0.06248	0.01593	3.92000	0.00000	0.03125	0.09371
percent0	-1.09967	0.16355	-6.72000	0.00000	-1.42022	-0.77911
percent1	-0.90331	0.08057	-11.21000	0.00000	-1.06122	-0.74540
Biblio	0.03504	0.01102	3.18000	0.00100	0.01343	0.05664
Salleit	0.03155	0.01301	2.42000	0.01500	0.00604	0.05705
prof_mcm	-0.18131	0.02383	-7.61000	0.00000	-0.22803	-0.13460
prof_fc1	-0.46274	0.12358	-3.74000	0.00000	-0.70496	-0.22053
cons	5.37177	0.08995	59.72000	0.00000	5.19548	5.54807

Efeitos Aleatórios (Random-effects) | Parâmetros Erro-Padrão [95% Conf. Interval]

codmunic: Identity					
sd(_cons)		.4596015	.0095333	.4412912	.4786714
sd(Residual)		.4448646	.0031608	.4387124	.451103

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 4245.47 Prob >= chibar2 = 0.0000

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS

Pedro C. Chadarevian¹⁴ – FIPE/USP

INTRODUÇÃO

OBJETIVOS

Nos últimos vinte anos o país vem presenciando um crescimento inédito no sentimento de insegurança, como resultado da piora generalizada nos indicadores de criminalidade, especialmente nas grandes metrópoles. Em resposta a este fenômeno, os governos aumentaram os gastos com segurança pública. Em São Paulo, por exemplo, a despesa com segurança pública duplicou em dez anos, e hoje representa cerca de 10% do orçamento total do governo do estado. No Rio de Janeiro, nos últimos anos, a Secretaria de Segurança Pública chegou a liderar as despesas do estado, superando gastos com saúde e educação. Neste texto, procuraremos questionar a eficiência deste gasto na redução da criminalidade e propor medidas para melhorar a qualidade do gasto público em segurança no país.

O país gasta mal, com uma alocação ineficiente dos recursos e com resultados muito abaixo dos padrões internacionais de segurança. Esta hipótese central de nossa análise se apóia nas teorias econômicas e sociológicas da violência. Para demonstrá-la, será realizado um levantamento da destinação dos recursos na área de segurança, e compará-los aos resultados alcançados em termos de benefícios para os cidadãos.

A proposta é, de um lado, a de expor as falhas associadas a uma política de segurança pública focada no combate ao crime, em lugar de priorizar investimentos na prevenção da violência. De outro lado, procuraremos anunciar, ao fim desta avaliação, uma série de medidas práticas visando orientar um novo desenho de políticas públicas na área de segurança. O pressuposto básico, no qual estarão baseadas estas sugestões, consiste na

¹⁴ O autor agradece ao Dr. Tulio Kahn, Coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, pelos comentários oferecidos em seminário de discussão realizado na FEA/USP. Erros e omissões do texto permanecem de responsabilidade do autor.

necessidade de descentralização dos gastos públicos, com maior participação decisória da sociedade civil na escolha das prioridades e no controle das metas anunciadas pelo setor público.

Assim, neste relatório, procuraremos trazer um diagnóstico atualizado, com base nos dados disponíveis, da política de segurança pública no país. O objetivo central é o de verificar se os montantes despendidos nos últimos anos têm trazido o resultado esperado, ou seja, a melhoria da qualidade de vida da população neste que é um dos quesitos centrais do bem-estar social, a garantia à integridade física e do patrimônio dos cidadãos.

A preocupação com o tema da segurança pública é perfeitamente compreensível no âmbito do projeto, cuja finalidade é a de trazer novos elementos para sustentar a tese da ineficiência na gestão dos recursos públicos no país. Ora, as despesas com segurança pública estão entre as que mais aumentaram nos últimos anos. Uma resposta atrasada – e, suspeita-se, fracassada – ao crescimento exponencial da violência a partir da década de 1980.

Na espiral do desperdício dos recursos públicos, o gasto com segurança tem uma conseqüência particularmente desastrosa. Quando mal aplicado – ou seja, gasto sem o devido planejamento – termina, não apenas por piorar o quadro já delicado do equilíbrio das contas públicas no país, mas, muitas vezes, por gerar mais violência. Um exemplo disso é o envolvimento recorrente de agentes de segurança pública com crimes dos mais diferentes tipos¹⁵.

Paralelamente, a falta de credibilidade associada à ausência do Estado para garantir a paz social e a propriedade de todos os seus cidadãos têm causado uma gradativa, mas constante, elevação da participação dos investimentos privados em segurança. Se os gastos privados são ou não mais eficientes, não convém avaliar neste projeto; contudo, seus resultados indesejados devem ser encarados como mais uma conseqüência, desta vez indireta, da

¹⁵ Por fugir do escopo do trabalho, não aprofundaremos este tema. Para uma análise detalhada, ver Daniel Cerqueira, Waldir Lobão, “Condicionantes sociais, poder de polícia e setor de produção criminal”, *Texto para discussão*, n. 957, IPEA.

ineficiência da gestão pública no setor. É o que alguns economistas chamariam de uma externalidade negativa. Ela está presente na medida em que empresas ou entes privados, legalmente constituídos ou não, que se vêem na necessidade de proteger seu patrimônio investindo em segurança privada, acabam por aumentar o sentimento de insegurança do restante da população.

O atual modelo de segurança, adotado, como veremos, em boa parte dos estados do país, está focado em uma intensificação dos gastos em policiamento ostensivo. Esta prática encontra embasamento na teoria econômica neoclássica, que procura associar o fenômeno da criminalidade à inexistência de um sistema punitivo eficiente, criando estímulos aos indivíduos (pobres, em geral) para participar em delitos, tendo em vista o alto retorno das atividades ilegais¹⁶. O ponto é controverso. Diversos autores procuraram ilustrar as falhas desta argumentação, apontando para o risco de uma análise puramente econômica da violência, cujo reducionismo pode levar à adoção de políticas públicas ineficientes no setor¹⁷. Neste sentido, o relatório buscará trazer evidências da ineficiência de uma política de segurança repressiva, sem a devida contrapartida preventiva, em termos de bem-estar geral da população. Sempre que possível, sustentaremos esta interpretação em dados estatísticos e na literatura recente sobre o tema.

METODOLOGIA

No ciclo vicioso da violência do Brasil, a gestão pública pouco eficiente dos recursos com segurança surge, portanto, como um dos principais fatores de reprodução da própria violência. Neste trabalho, caberá compreender melhor este fenômeno. Para tanto, lançaremos mão de um método que combinará uma descrição do quadro atual do gasto público em segurança a uma análise quantitativa inovadora, que poderá fornecer, como resultado final, um indicador alternativo da eficiência do Estado na gestão de sua política de segurança.

¹⁶ O precursor desta linha de análise é Gary S. Becker, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, n. 2, 1968.

¹⁷ Ver Pierre Salama, Mamadou Camara, “¿Son peligrosos los pobres? Análisis económico y social de la violencia en América del Sur.”, *Ensaio FEE*, v. 26, n. 1, 2005.

Sabendo que a política de segurança é, em grande parte, descentralizada no país, ilustraremos a análise mais detalhada deste trabalho com dados referentes ao estado de São Paulo, paradigma nacional no desenho de políticas públicas neste setor. Além disso, casos de sucesso serão analisados com maior profundidade, com o objetivo de determinar que tipos de políticas públicas de segurança podem ser associados a redução na violência.

Cabe agora fazer uma observação a respeito da dificuldade em analisar as estatísticas oficiais da violência no Brasil. Contrariamente a outros segmentos do setor público, como educação e saúde, existe um grave problema na coleta e na totalização dos dados relativos à violência no país, fato que vem sendo destacado pelos principais especialistas no assunto.

Exatamente como forma de contornar esta dificuldade, procuraremos basear nossa abordagem, não apenas nas estatísticas oficiais, mas em um indicador alternativo da violência, que leve em conta o sentimento de insegurança dos cidadãos. A opinião dos cidadãos servirá, assim, como corretor para os indicadores atualmente utilizados para medir o nível de violência e criminalidade. Partiremos do pressuposto que quanto mais inseguros se sentem os cidadãos, maior tende a ser a violência que lhes afeta e menor a eficiência relativa do Estado em protegê-los. Utilizaremos como fonte de dados para a elaboração do indicador as pesquisas de opinião pública realizadas na cidade de São Paulo desde 1989.

Buscaremos, adicionalmente, estimar o impacto de fatores que, em teoria, deveriam contribuir para a redução da violência, como os gastos com segurança pública no período. Espera-se que aumentos nos gastos levem a diminuições importantes na violência. O modelo permitirá exatamente que se meça, com apoio em método econométrico, o impacto individual na violência de cada real adicional gasto com segurança. Espera-se chegar a conclusões mais realistas a respeito da eficiência das políticas públicas de segurança no período, baseadas ultimamente em um rápido crescimento nos gastos e na taxa de encarceramento.

Já no que se refere à descrição do quadro atual do gasto público no país, bem como a seus resultados mais diretos, procuraremos levantar dados representativos da maioria dos estados da nação.

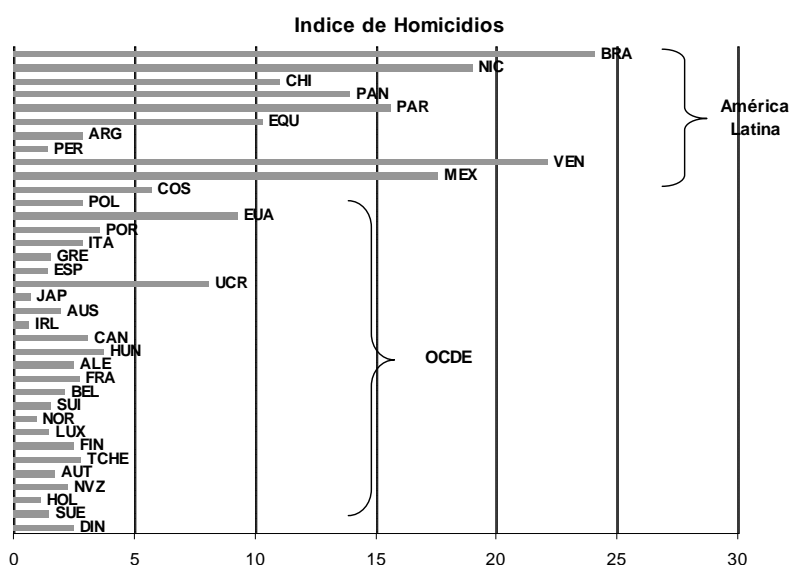
O foco do trabalho será, portanto, a avaliação dos resultados ligados à execução da política pública nos estados. E, ainda que estejamos conscientes do importante papel de planejamento do Ministério da Justiça e da Polícia Federal, a dificuldade de avaliar a sua eficiência com base em seus gastos explica a razão pela qual não abordaremos com a devida profundidade a dinâmica destes órgãos.

O QUADRO ATUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

DESCRIÇÃO E DINÂMICA DA CRIMINALIDADE NOS ÚLTIMOS ANOS

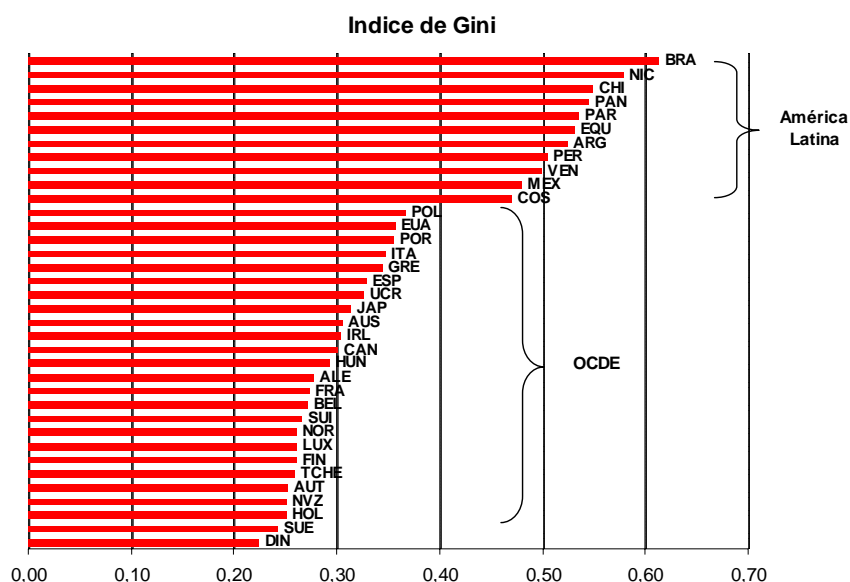
Em uma análise mais ampla é preciso considerar a diversidade das ocorrências criminais, não se limitando apenas na violência em forma de homicídios. Tomada em seu conjunto, a violência é comumente dividida entre crimes contra a pessoa (que incluem os homicídios, as lesões corporais, os seqüestros, as invasões de domicílios etc) e crimes contra o patrimônio (roubos e latrocínio). Na grande São Paulo, estas estatísticas estão em crescimento nos últimos anos, apesar das quedas registradas nos homicídios. Em dez anos, os crimes contra a pessoa registraram aumento de 57%, enquanto que os crimes contra o patrimônio subiram 52%, segundo os dados da Secretaria de Segurança Pública do estado (SSP-SP).

O Brasil apresenta a terceira maior taxa de homicídios do continente latino-americano, ficando atrás apenas de Colômbia e Honduras – países que possuem uma lógica de violência essencialmente rural e associada à ação de grupos de extermínio. As mortes violentas por homicídio no país, se comparadas aos países mais desenvolvidos, são de três a dez vezes superiores, como mostra o gráfico abaixo.



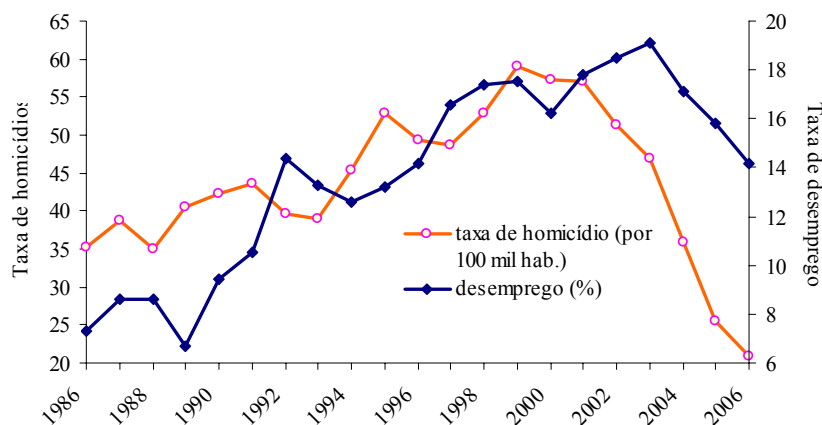
Parece evidente no gráfico acima que o nível de violência na América Latina obedece a uma dinâmica bastante distinta daquela observada nos países da OCDE. Enquanto a média da taxa de homicídios é de 13,1 por 100 mil habitantes na América Latina, ela é de apenas 2,6 nos países da OCDE, ou seja, um nível cinco vezes superior nos países do subcontinente.

A desigualdade na distribuição da renda tem sido apontada como um dos fatores centrais para explicar o nível de violência dos países. O gráfico abaixo traz o mesmo grupo de países, agora ordenados pelo índice de Gini. Note a semelhança na posição dos países com o gráfico anterior.



Além de fatores estruturais, como a distribuição muito desigual da renda, fatores conjunturais, como o desemprego, também têm um impacto determinante no nível de violência de um dado país ou região. No gráfico abaixo, percebe-se uma certa correlação para o município de São Paulo. Entre 1986 e o ano 2000, as duas taxas apresentaram tendência de alta. Entre 2004 e 2006 observamos que as duas taxas caíram de forma bastante rápida, e a taxa de homicídios ainda mais aceleradamente.

Evolução das taxas de homicídios e de desemprego
Município de São Paulo, 1986-2003



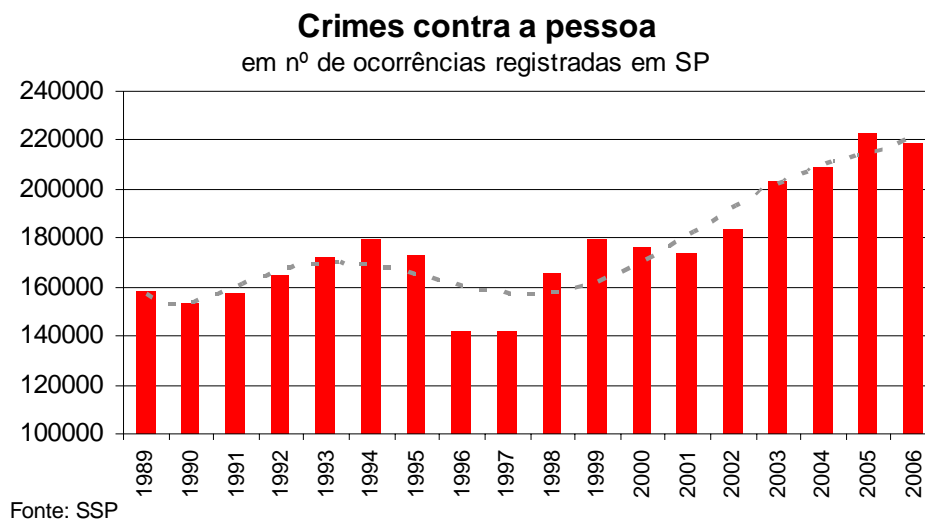
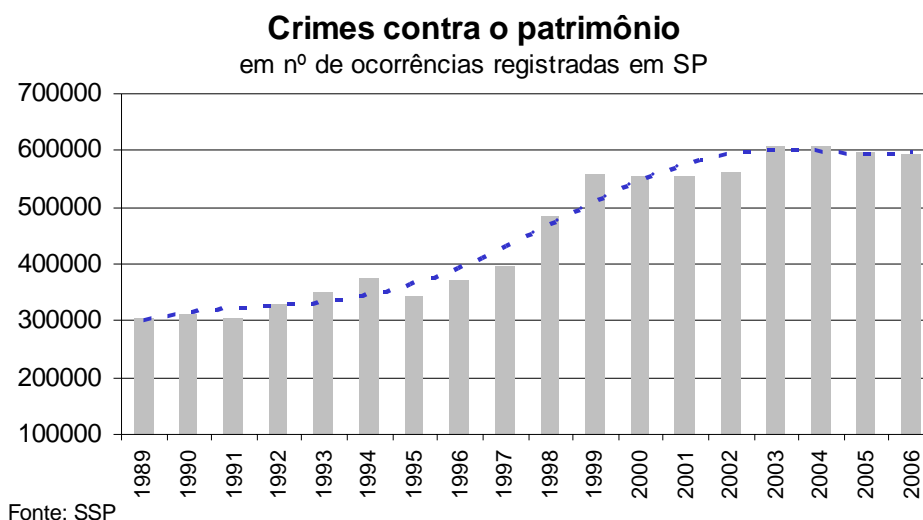
Fonte: DATASUS/MS et SEADE.

Não será, porém, do escopo deste trabalho trazer evidências da relação, já bastante explorada na literatura especializada no assunto, entre desigualdade e violência¹⁸. A queda na taxa de homicídios, registrada em algumas metrópoles brasileiras como São Paulo, pode possivelmente dever-se à combinação de políticas sociais efetuadas pelos governos municipais, estaduais e federais nestes últimos anos, além do impacto positivo dado pela queda na taxa de desemprego, que afeta justamente a parcela da população mais vulnerável à violência em forma de homicídio. Apesar da visível influência destes dois fatores, procuraremos explorar o impacto de medidas exclusivamente relacionadas às políticas públicas de segurança, sobretudo a dinâmica dos gastos públicos, nos indicadores de violência do país.

Além da taxa de homicídios, é conveniente também considerar indicadores mais abrangentes da criminalidade, mais especificamente os crimes contra a pessoa e os crimes contra o patrimônio. Os gráficos abaixo ilustram bem a rápida evolução da criminalidade na Grande São Paulo, uma das regiões mais ricas do país. São níveis extremamente elevados de violência: um de cada 100 moradores da região sofreu algum tipo de violência física em

¹⁸ Veja-se, por exemplo, Pedro C. Chadarevian, “Viés inégales, morts inégales. Analyse du profil des victimes d’homicides dans la ville de São Paulo”, *Revue Lusotopie*, v. XIII (1), 2006.

2006. De toda forma, vale notar que, enquanto os crimes contra a pessoa cresceram 40% nos últimos quinze anos, os crimes contra o patrimônio praticamente dobraram no período.

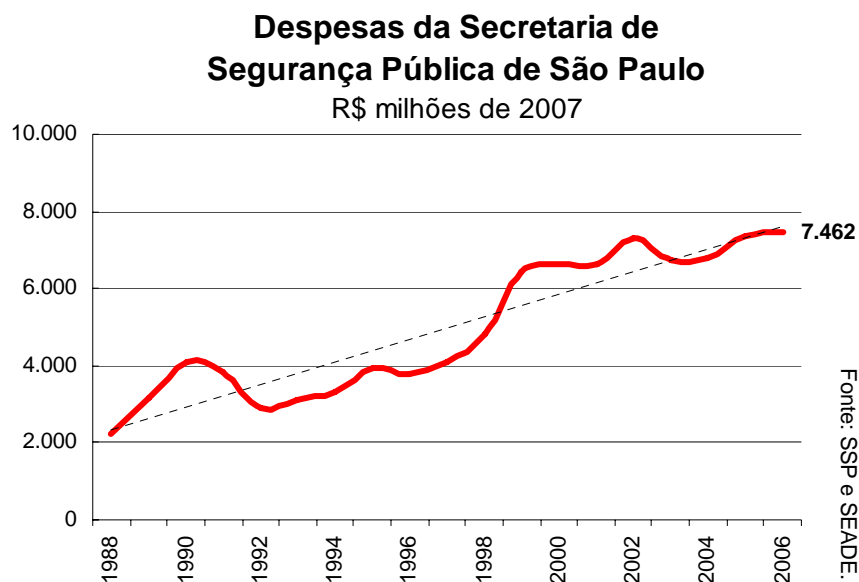


DESCRIÇÃO E DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE SEGURANÇA NOS ÚLTIMOS ANOS

Como dizíamos na introdução, o país vem aumentando constantemente os gastos em segurança pública, como maneira de responder ao sentimento de insegurança que afeta hoje

uma parte significativa da população. Nesta seção, ilustraremos este ponto com uma análise da estrutura dos gastos na área de segurança, procurando compreender que setores vêm sendo privilegiados, e se é possível vislumbrar uma nova orientação das políticas públicas de combate à violência. Na medida do possível, os gastos serão desmembrados com o intuito de separar gastos ligados à prevenção da violência.

Os estados da federação dedicam entre 7% e 11% de seu orçamento aos gastos com segurança. São Paulo tem o maior gasto nominal, com mais de R\$7 bilhões gastos em segurança, seguido por Minas Gerais, R\$3,4 bi, Rio de Janeiro, R\$2 bi, e Bahia, R\$1,5 bi.



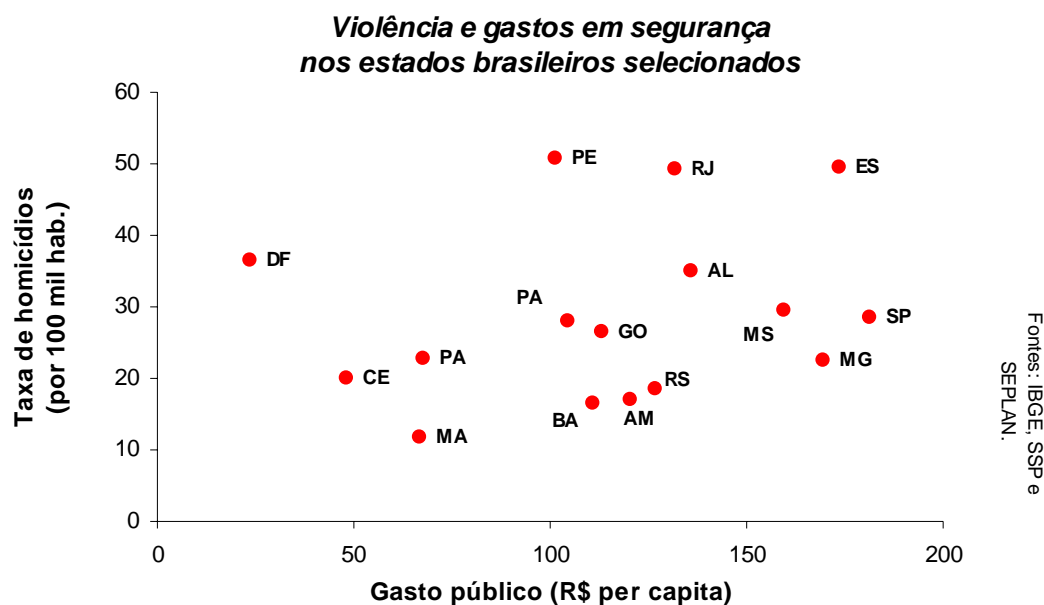
O gráfico acima traz a evolução do gasto da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo entre os anos de 1988 e 2007. No período, o gasto foi multiplicado mais de três vezes, o que significa um crescimento médio anual de 6,9%, bem acima, portanto, da taxa de crescimento do PIB.

No que se refere à divisão dos gastos por área, observa-se uma tendência generalizada, em grande parte dos estados da nação, de realocar as despesas de segurança pública no policiamento militar. Tomemos alguns estados para ilustrar este aspecto.

Este fenômeno, que poderíamos chamar de “militarização dos gastos” com segurança reflete, em certa medida, a concepção de segurança pública dominante que vem norteando o debate no setor na última década. Assim, em 1997, segundo levantamento realizado pelo IBGE, os estados mais ricos da nação dedicavam entre 23% (no caso de São Paulo) e 53% (Bahia) das despesas do item Ordem e Segurança Pública de seus orçamentos com policiamento militar. Em cinco anos observou-se uma rápida realocação destes recursos beneficiando o policiamento militar, em prejuízo de outros itens desta função do orçamento tais que o setor administrativo e de suporte, a defesa civil e o superior judiciário. Assim, em 2002, São Paulo passou a dedicar 45% dos recursos com o policiamento militar, e hoje estima-se que este percentual tenha atingido 51% do total dos gastos com ordem e segurança pública. Dinâmica que se mostrou muito semelhante em diferentes estados, inclusive naqueles que registram, tradicionalmente, baixos índices relativos de violência, como a Paraíba, que passou de 4% nos gastos em policiamento militar em 1997 para 33% em 2002.

ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS NA ÁREA DE SEGURANÇA

Em teoria, espera-se que, quanto maiores os valores despendidos em segurança pública, menores devam ser os indicadores de violência. Não é o que parece ocorrer no Brasil. Se tomarmos a violência unicamente medida pela taxa de homicídios por 100 mil habitantes em 16 estados brasileiros selecionados e compararmos com os gastos públicos per capita em segurança, observamos que o impacto destes gastos não tem qualquer influência sobre o nível de violência. É o que ilustra o gráfico abaixo, no qual cada ponto vermelho representa um estado da nação. Em termos estatísticos podemos afirmar, com um nível de confiança de 95%, que os gastos em segurança não são um fator significativo para explicar o nível de violência nos estados brasileiros. Tampouco a suposição alternativa pela qual gastos elevados são a resposta dos estados para combater um nível elevado de violência se sustentaria, após os testes estatísticos realizados.



A ausência de correlação entre as duas variáveis é um resultado que surpreende, mas que já havia sido apontado em outros estudos¹⁹. Estados que apresentam um elevado gasto per capita em segurança, como Espírito Santo, lideram as estatísticas de homicídios. Já São Paulo, Minas e Mato Grosso do Sul, também têm gastos per capita importantes, e seus indicadores de violência continuam em um nível elevado, mas intermediário se comparado aos outros estados. Por outro lado, o Maranhão gasta relativamente pouco, mas possui uma das menores taxas de homicídios do país.

Poucos estados possuem taxas de homicídios um pouco mais próximas a países mais desenvolvidos, como o Maranhão. São estados que possuem, no entanto, modelos de segurança pública radicalmente diferentes, ao menos se medidos pelos gastos per capita. Enquanto que os estados nordestinos gastam bem abaixo da média nacional, Santa Catarina tem um gasto muito elevado (próximo a R\$ 200 per capita).

Uma informação importante para esta análise é que os gastos cresceram, e de forma bastante homogênea, em todos os estados nos últimos 10 anos, a uma taxa média de 14% ao ano, em termos nominais. Não há, como se poderia esperar em um primeiro momento, indicação de correlação significativa entre um crescimento rápido dos gastos e obtenção, no período, de um nível mais reduzido de violência.

O que podemos concluir desta primeira abordagem é que, em primeiro lugar, apenas o gasto público não é suficiente para explicar o nível de violência. Há outros fatores influenciando, como vimos anteriormente, tais que a desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades. Contudo, a análise traz uma evidência que não podemos negligenciar, já que contraria a hipótese segundo a qual gastos mais elevados, ou em crescimento no médio prazo, resultam em níveis mais reduzidos de violência.

Com o objetivo de estender a análise do efeito dos gastos em segurança sobre a violência nos diferentes estados do país, foi coletada informação para um conjunto mais amplo de variáveis. Tentou-se, assim, avaliar em que grau a taxa de homicídios dos estados pode ser

¹⁹ Ver o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

explicada pelo poder econômico regional (medido pela frota de veículos particulares per capita), pelo nível de desigualdade (medido pelo índice de Gini), pela ação do crime organizado (medida por uma variável binária), pelo nível de urbanização (medido pelo percentual da população residindo em municípios com mais de 150 mil habitantes) e, enfim, pelos gastos públicos em segurança (medidos pela despesa com segurança pública per capita, bem como em relação ao PIB estadual).

O modelo testado indica um elevado coeficiente de correlação (0,72). Ou seja, cerca de 70% da oscilação na taxa de homicídio nos diferentes estados podem ser atribuídos a fatores tais que o poder econômico regional, o nível de desigualdade, à ação do crime organizado e aos gastos públicos em segurança. Devido à presença de correlação elevada entre urbanização e poder econômico regional, não é possível estimar sua contribuição individual sobre a taxa de homicídios. No entanto, observa-se, de maneira geral, que, tudo o mais constante, quanto maior o poder econômico de um estado e maior a urbanização, maior o nível de violência.

A análise detectou que estados com forte presença do crime organizado e do tráfico de drogas têm taxas de homicídio em média 85% maiores que os demais estados. Por outro lado, os gastos com segurança têm um efeito muito reduzido sobre a taxa de homicídio: tudo o mais constante, cada aumento de 10% no gasto sobre o PIB implica em uma queda de 2% na taxa de homicídios. Na verdade, a variável que tem o maior impacto individual sobre a violência é o nível de desigualdade. Uma diminuição de 10% no índice de Gini resultaria em uma queda de 28% na taxa de homicídios. Ou seja, um impacto quinze vezes superior ao observado no aumento dos gastos públicos em segurança²⁰.

Previsões baseadas no modelo estimado mostram que seria necessário duplicar as despesas com segurança pública nos estados para reduzir a taxa média de homicídios de 7 pontos. É um retorno muito pequeno para um investimento tão elevado, tendo em conta que esforços

²⁰ Em estudo recente do IPEA, chega-se a resultados semelhantes, apesar da diferença de metodologia. Ver Daniel Cerqueira, Waldir Lobão, “Criminalidade: social versus polícia”, *Texto para discussão*, n. 958, IPEA, 2003, p. 9.

para a redução da desigualdade trariam resultados muito mais rápidos e duradouros. Isto aponta, mais uma vez, para a ineficiência do modelo de gestão de políticas públicas na área de segurança por parte da maioria dos estados do país. (Ver no anexo os resultados completos da análise econométrica realizada).

A prova de que gastos elevados em segurança pública podem sim resultar em um nível de violência menor em um tempo relativamente curto, desde que aplicados de forma eficiente, são os resultados atingidos nos Estados Unidos, o país desenvolvido que enfrentou a maior crise de violência urbana na história recente. Em 2004, por exemplo, gastou-se o equivalente a R\$1.029 per capita em políticas locais e estaduais de segurança pública em todo país norte-americano. Como se sabe, a violência urbana vem sendo reduzida de maneira constante. Um fenômeno que foi acompanhado de um crescimento acelerado nos gastos com segurança, a uma taxa de 6,1% ao ano desde 1990²¹.

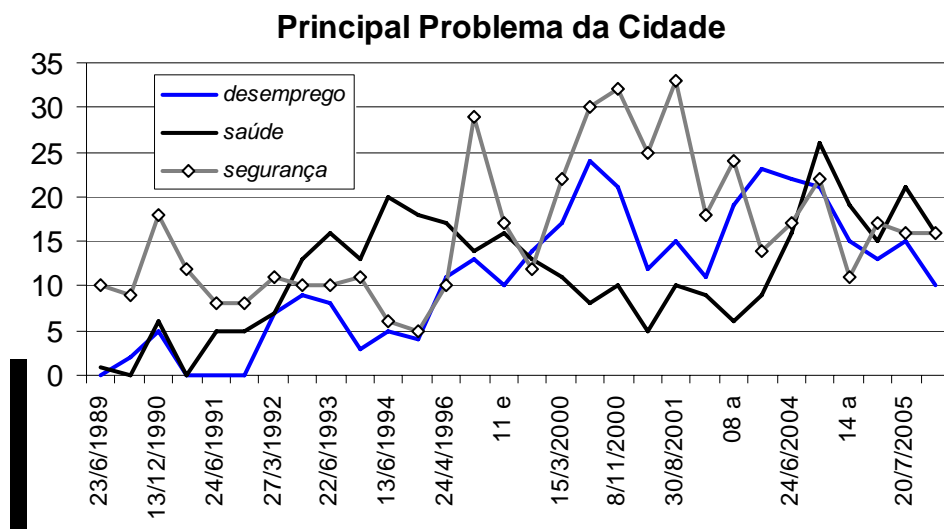
É preciso, entretanto, qualificar melhor esta análise, levando em conta também outros elementos das políticas públicas em segurança, que não se limitem apenas ao seu aspecto monetário. Neste sentido, procuraremos discutir fatores que dêem conta de alguns dos eixos que vêm sendo privilegiados nas políticas públicas do setor. Tomaremos o caso de São Paulo para aprofundar a nossa avaliação. Neste estado, há um claro viés nos últimos anos a favor de uma política de “tolerância zero”, que se caracteriza por um esforço punitivo por parte do aparato policial, com o conseqüente aumento na população carcerária. Este é um elemento que pode não ser captado pelo simples aumento nos gastos e que tem, evidentemente, um impacto não desprezível no nível de violência.

Por outro lado, é necessário estender a compreensão da criminalidade, incluindo outros itens além da mera taxa de homicídios que contribuem para o nível atual de violência. Neste sentido, propomos a elaboração de um novo indicador que levará em conta o nível percebido de segurança pública. Coletado por meio de pesquisas de opinião pública desde o

²¹ Os dados são do *US Department of Justice*.

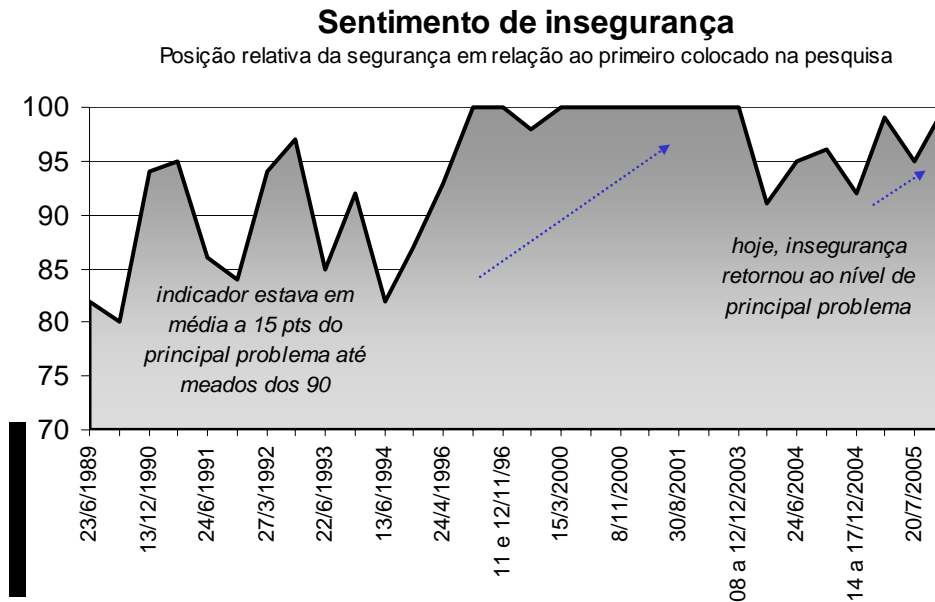
final da década de oitenta²², a percepção da violência por parte dos cidadãos será aqui considerado um elemento central do verdadeiro nível de violência na cidade de São Paulo.

O gráfico abaixo mostra que a falta de segurança tem historicamente se posicionado entre os principais problemas da cidade de São Paulo, de acordo com a opinião de seus moradores. Até o início dos anos noventa, o custo de vida era apontado como o principal problema, mas sua evolução não é destacada no gráfico, já que com o controle da inflação a preocupação dos cidadãos com o fenômeno diminuiu consideravelmente. No gráfico, destacamos ainda os itens saúde e desemprego, problemas crônicos da cidade.

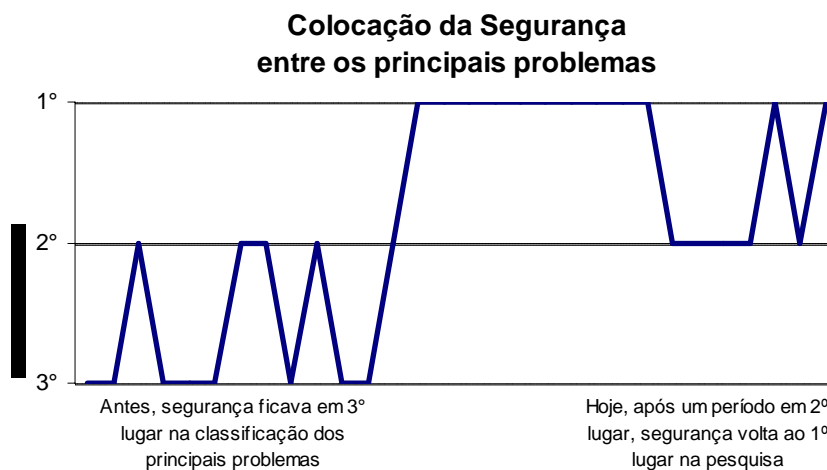


Uma outra forma de ilustrar o sentimento de insegurança da população é medir a posição relativa dos que apontam a falta de segurança como o principal problema em relação ao problema que alcança a primeira colocação na pesquisa. Quando segurança for o problema com o maior percentual de resposta, superando todos os demais problemas, o indicador terá valor 100. Desta forma, o indicador refletirá a posição relativa da insegurança diante dos dois outros problemas apontados como os principais da cidade.

²² Contamos com a colaboração da Datafolha, que nos forneceu os dados relativos á sua pesquisa sobre os principais problemas da cidade de São Paulo.



Fica claro observar que a violência parece ter aumentado nos últimos anos, contrariamente do que mostram alguns números oficiais, se considerarmos a opinião dos moradores da cidade. No próximo gráfico mostramos a evolução, no mesmo período, da posição ocupada pelo item segurança na pesquisa, e notamos que nos últimos dez anos ela raramente deixou a primeira posição como principal problema na cidade.

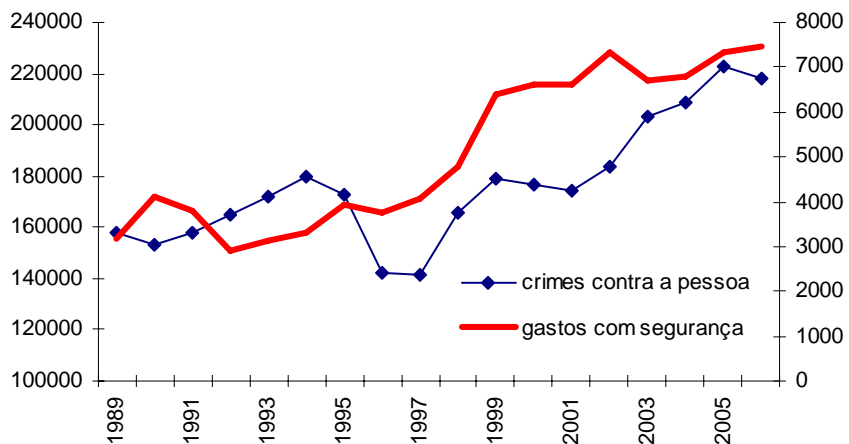


No gráfico abaixo, pode-se ver como há uma relação entre um indicador tradicional de violência (a taxa de homicídios) e o sentimento de insegurança. Porém, nos últimos anos é visível um descolamento entre os dois indicadores:



Por outro lado, observa-se que os gastos com segurança pública vêm crescendo praticamente ao mesmo ritmo da violência, medida, no gráfico abaixo, pelos crimes contra a pessoa. Isto é mais um indicador que o crescimento nos gastos não tem trazido o resultado esperado, ou seja, uma redução nos indicadores de violência ou no sentimento de insegurança na região analisada.

Gastos públicos e Criminalidade em SP



Fonte: SSP.

ESTUDOS DE CASO: SÃO PAULO E DIADEMA

SÃO PAULO: “TOLERÂNCIA ZERO”

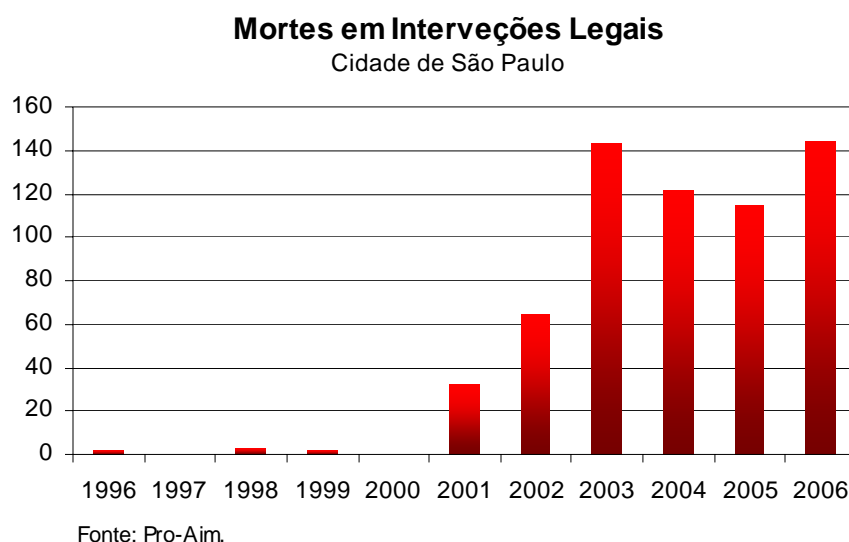
O estado de São Paulo, de forma geral, vive um período de rápida diminuição nas taxas de homicídio, ainda que o nível de violência, no conjunto dos indicadores, continue elevado. O especialista consultado no âmbito do projeto, Marcelo Batista Nery²³, aponta para o cuidado na manipulação das estatísticas, especialmente no que se refere à cidade de São Paulo, que responde por cerca de um terço dos homicídios do estado. Uma parte da queda na violência está associada a mudanças na metodologia. Outro fator de destaque é o impacto do aquecimento na atividade econômica e a consequente queda no desemprego. Mas, de qualquer maneira, é possível estabelecer uma conexão entre a melhoria nos indicadores e uma nova orientação na política de segurança pública nestes últimos anos, como procuraremos relatar a seguir.

A política de segurança pública no estado de São Paulo e, mais particularmente, na região da Grande São Paulo, assiste a uma mudança de orientação a partir dos anos 2000. A nova política passa a combinar dois eixos principais, combate rigoroso à criminalidade e ações comunitárias pontuais como forma de legitimar a ocupação pela polícia de zonas de forte atuação do crime organizado. Dentre as ações comunitárias, destacam-se, segundo o comando da Polícia Militar de São Paulo, a instituição de uma base da PM no local (geralmente uma favela, com alta carência de assistência do Estado), que presta serviços sociais à comunidade. Nesta política prevalece, contudo, a ênfase no combate ostensivo ao crime.

Como reflexo do foco no combate ao crime organizado, vale notar, de um lado, o aumento na taxa de encarceramento no estado de São Paulo, que passa de 4,5 por 1.000 habitantes em 1996 para 13,1 por 1.000 em 2006, triplicando, portanto, no período. Para efeito de comparação, a taxa no estado é hoje bem superior à dos EUA (7,3 por 1.000), país sempre lembrado pela rigidez de sua política carcerária. De outro lado, notou-se um crescente

²³ Da assessoria de projetos do Instituto São Paulo Contra a Violência.

número de mortos em combate com policiais militares, totalizando 278 vítimas civis nos últimos doze meses, praticamente o dobro da cifra de 147 mortos registrada há dez anos. Além disso, o número de policiais mortos em combate não cresceu no período. Se calcularmos a taxa de civis mortos para cada PM morto, encontramos um valor de 8,2 em 1996 e 19,9 em 2006.



No gráfico acima, observa-se a evolução, em dez anos, das mortes de civis em operações especiais da polícia, as chamadas “intervenções legais”. Estima-se que metade dos mortos não tinha antecedentes criminais.

Os reflexos negativos da política de “tolerância zero” adotada em alguns estados do país trazem, assim, um custo muito elevado para a sociedade. De um lado, assiste-se a uma crise inédita no sistema prisional brasileiro, com revoltas de presos que se organizam em facções no interior das prisões²⁴; de outro lado, multiplicam-se as mortes de civis inocentes em operações policiais militares. Isto revela uma grave falha do Estado em gastar de forma eficiente os recursos arrecadados, ou seja, visando o bem-estar e a garantia dos direitos dos cidadãos. Se a militarização da política de segurança pública traz resultados imediatos e

²⁴ A respeito da crise do sistema prisional brasileiro, consultar Fernando Salla, “As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira”, *Sociologias*, n. 16, jul., 2006.

aparentemente satisfatórios à primeira vista, como a redução na criminalidade, ela resulta, invariavelmente, em uma diminuição no respeito pelos direitos humanos repercutindo-se em um aumento no sentimento de insegurança pública por parte da população.

DIADEMA: MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL

O município de Diadema, na grande São Paulo, vem sendo citado como um caso exemplar da melhoria na área de segurança pública. O foco tem sido essencialmente em medidas preventivas, de baixo custo, e que vem trazendo resultados importantes para a população. A principal inovação no município, e que está aparentemente por traz do sucesso na redução da criminalidade violenta, é a introdução, por diferentes mecanismos, de uma estrutura fortemente baseada no monitoramento e no controle social da população mais pobre, cujos locais de residência concentram a quase totalidade dos homicídios.

De acordo com relatórios oficiais da prefeitura, bem como a opinião de especialistas, o ponto de partida da nova política de segurança pública de Diadema é o mapeamento detalhado da violência na região. Uma vez conhecidas as áreas mais sensíveis, procura-se, por meio de pesquisas amostrais, determinar as causas da violência em termos de homicídio. Identificou-se, entre outros fatores, que as mortes ocorriam, em grande parte, por disparos de armas de fogo, durante os fins de semana, e no entorno dos bares dos bairros mais carentes. Com base nestas informações, implantou-se um sistema de câmeras de monitoramento nas regiões mais afetadas pelo crime, e determinou-se o fechamento de bares nos horários mais sensíveis (política chamada de “lei seca”).

Os custos das medidas adotadas no município são relativamente baixos. Em 2006, por exemplo, foram gastos pouco menos de R\$10 milhões pela pasta de segurança pública de Diadema, o que representa R\$25 per capita. É claro que neste valor não está incluído o investimento inicial para implementação do plano de redução da violência, iniciado em 2001, nem os gastos sociais relacionados ao programa. Do valor total gasto com segurança em 2006, cerca de 18% correspondem a gastos com o efetivo da guarda municipal, e 2% com informação e inteligência.

Abaixo resumimos os principais itens que caracterizaram a nova política de segurança pública adotada em Diadema:

- i. estímulo ao desarmamento;
- ii. educação infantil para reduzir número de armas;
- iii. “lei seca”: fechamento de bares entre 23h e 6h, com fiscalização aleatória da prefeitura (medida baseada em pesquisa que apontou horários e locais mais freqüentes de homicídios);
- iv. câmeras de segurança de última geração (R\$4,5 mi de investimentos);
- v. bolsa de R\$130 para jovens na faixa mais vulnerável ao crime (adolescência);
- vi. investimento na produção de estatísticas para monitorar a violência;
- vii. instituição de uma Guarda civil metropolitana armada, com 30% mulheres, e exigindo ensino médio;
- viii. plano de metas para a redução da violência.

Se esta abordagem para a redução do crime traz certamente menos riscos em termos de direitos humanos, não se pode deixar de notar que ela leva a uma forte redução das liberdades individuais e é baseada em um tratamento desigual dos cidadãos segundo a sua classe e bairro de residência, na medida em que estabelece um controle social sobre a população de baixa renda.

CONCLUSÕES

Diante da crise de segurança pública que assola o país há mais de duas décadas, uma mudança na orientação dos gastos, de modo a melhorar a eficiência na utilização dos recursos públicos, se faz necessária. A ineficiência parece estar ligada, essencialmente, ao modelo de gestão de segurança pública brasileiro, que aqui analisamos. A análise dos dados realizada, a opinião de especialistas e os estudos de caso parecem comprovar esta tese. Ou seja, aumentar os gastos no sentido de ampliar a militarização do modelo de segurança pública não necessariamente produzirá uma sociedade mais segura, na medida em que tende a haver impactos negativos no que se refere à qualidade de vida da maioria da população.

Neste sentido, recomendamos a adoção das seguintes medidas pontuais:

- i) Foco na prevenção: adotar medidas preventivas, pouco custosas e mais eficientes para a redução da criminalidade, como o investimento em informação e tecnologia;
- ii) Concentrar gastos nas fronteiras, visando o combate ao transporte das drogas no interior dos estados;
- iii) Permitir auditorias nas estatísticas, que são o ponto de partida para as políticas públicas do setor de segurança;
- iv) Instituir mecanismos de divulgação dos crimes e dos resultados por delegacia, de modo que a população possa acompanhar a evolução das políticas realizadas;
- v) Adotar indicadores que possibilitem à população acompanhar a recuperação dos presos no sistema carcerário, colocando metas para a redução da taxa de reincidência;
- vi) Adotar metas para redução de mortes de civis nas operações militares;
- vii) Inserir política de segurança pública nas diretrizes nacionais do combate à violência, para garantir continuidade nos planos de segurança.

ANEXO

Bases utilizadas para a análise do impacto dos gastos sobre o nível de violência nos estados

		Y	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Estado		Taxa Homicídios (a)	Concentração urbana (b)	Gasto % PIB (c)	Tráfico (d)	Gini (e)	Desp. per capita (f)	Frota per capita (g)
AC	Acre	18,7	44,20	4,5	-	0,63	5,39	4,64
AL	Alagoas	40,2	35,70	2,8	1,00	0,61	4,69	4,84
AP	Amapá	33,0	58,80	3,2	1,00	0,48	5,31	5,16
AM	Amazonas	18,5	50,90	1,1	-	0,58	4,80	5,54
BA	Bahia	20,4	33,10	1,4	-	0,59	4,51	5,47
CE	Ceará	20,9	41,10	1,2	-	0,61	3,88	5,94
DF	DF	31,9	100,00	0,3	1,00	0,63	3,92	29,49
ES	Espírito Santo	46,9	49,20	1,3	1,00	0,59	4,85	13,46
GO	Goiás	24,9	39,70	1,6	-	0,57	4,75	14,24
MA	Maranhão	14,8	19,40	1,9	-	0,57	3,95	2,47
MT	Mato Grosso	32,4	32,60	1,7	1,00	0,57	5,11	9,51
MS	Mato Grosso do Sul	27,7	40,00	1,9	1,00	0,57	5,10	14,31
MG	Minas Gerais	21,9	34,70	2,0	1,00	0,56	5,16	14,78
PA	Pará	27,6	35,60	1,4	-	0,55	4,23	3,24
PB	Paraíba	20,6	28,70	1,9	-	0,60	4,36	6,03
PR	Paraná	29,0	40,10	0,8	1,00	0,57	4,43	22,46
PE	Pernambuco	51,2	42,70	1,7	1,00	0,62	4,57	7,42
PI	Piauí	12,8	25,70	2,3	-	0,60	4,19	4,01
RJ	Rio de Janeiro	46,1	82,80	1,7	1,00	0,57	5,48	16,38
RN	Rio Grande do Norte	13,6	39,20	1,6	-	0,58	4,45	7,61
RS	Rio Grande do Sul	18,6	40,70	0,9	-	0,55	4,79	21,52
RO	Rondônia	36,0	25,60	3,1	1,00	0,55	5,28	5,89
RR	Roraima	24,0	62,90	3,6	1,00	0,54	5,13	6,10
SC	Santa Catarina	10,5	35,00	1,5	-	0,50	5,21	24,73
SP	São Paulo	21,6	66,10	1,2	1,00	0,55	5,05	25,57
SE	Sergipe	25,0	26,80	1,6	-	0,57	4,68	7,29
TO	Tocantins	15,5	14,40	3,6	-	0,60	4,87	6,85

Fontes das variáveis:

- (a) Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007 (dados de 2005).
- (b) % da população do estado vivendo em cidades com mais de 150 mil habitantes. IBGE, 2005.
- (c) Gastos com segurança pública em % do PIB. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007 (dados de 2005).
- (d) Variável binária. Valores atribuídos conforme a presença constatada mais evidente (1) ou não (0) do crime organizado e do tráfico de drogas no estado.
- (e) IBGE, 2005.
- (f) Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007 (dados de 2005).
- (g) Percentual de rodovias em boas condições sobre o total da malha do estado. CNT, 2004.

Resultados do modelo econométrico		
Modelo testado	$\ln(Y) = \ln(\beta_1) + \ln(\beta_2).X_2 + \ln(\beta_3).X_3 + \ln(\beta_4).X_4 + \ln(\beta_5).X_5 + \ln(\beta_6).X_6 + \ln(\beta_7).X_7$	
Variável	Coefficiente	Desvio padrão
constante	1,89	1,38
X ₂	1,00	0,003
X ₃	0,83	0,08
X ₄	1,85	0,12
X ₅	16,80	1,62
X ₆	1,27	0,17
X ₇	0,97	0,01
R ²	0,72	
F	8,67	

QUALIDADE DO GASTO EM SAÚDE NO BRASIL

Thiago Sevilhano Martinez²⁵ – FIPE/USP

INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) é considerado uma ótima proposta de sistema de saúde por seus princípios de universalidade, integralidade e equidade. Mas sua implementação é incompleta já que, dentre outros problemas, os recursos aplicados não se mostram suficientes para concretizar uma proposta de tal magnitude. A organização do SUS por níveis de atenção, com uma atenção primária à saúde resolutive, mostra-se então crucial para a construção do sistema por racionalizar o gasto de maneira a avançar o máximo possível nos seus princípios com os recursos disponíveis.

Esse trabalho discute a qualidade do gasto em saúde no Brasil, discutindo especialmente os entraves para uma hierarquização eficaz do sistema de saúde. Para tanto, divide-se em seis partes. Após essa introdução, a segunda faz comparações internacionais do gasto com saúde em federações, com o objetivo de posicionar a eficiência do gasto no Brasil. A terceira seção apresenta os conceitos principais sobre hierarquização de sistemas de saúde, com a separação por níveis de atenção, e algumas experiências internacionais de êxito.

A quarta parte recupera a construção histórica do SUS, apresentando também o padrão de gastos públicos na área e o crescimento do peso do Programa Saúde da Família, até chegar à atual estrutura de financiamento.

Na quinta parte, o foco são os resultados já observados do Programa Saúde da Família, que é considerado a estratégia do Ministério da Saúde para organizar a Atenção Básica. Avaliações de impacto e estudos de caso existentes são discutidos, trazendo tanto estudos qualitativos sobre qualidade do atendimento, mudança no modelo de atenção e satisfação dos usuários, quanto análises quantitativas sobre a queda da mortalidade infantil.

²⁵ O autor agradece a Profa. Basilia Maria Aguirre, pelos comentários oferecidos em seminário de discussão, realizado na FEA/USP. Erros e omissões permanecem de responsabilidade do autor.

Por fim, a sexta parte apresenta as considerações finais, sintetizando os principais avanços e desafios para a construção sistema de saúde eficiente no país. São apresentadas algumas propostas para enfrentar tais desafios desenvolvendo a hierarquização do SUS.

GASTO EM SAÚDE: COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Comparações internacionais apontam que o desempenho do sistema de saúde brasileiro é bem inferior ao que poderia ser por suas condições econômicas. O *World Health Report* publicado pela OMS no ano 2000 classifica o Brasil como 125º dentre os países membros quanto à capacidade do sistema de saúde em responder aos anseios dos usuários, financiar-se com equidade e proporcionar boa saúde (WHO, 2000 apud Aguirre, 2007 p.65).

Utilizando os dados desse relatório, Aguirre (2007, pp.64-73) faz comparações entre os 15 países que são federações, dentre os quais está incluso o Brasil. As principais variáveis utilizadas estão indicadas na Tabela 1. Como era de se esperar, os países ricos gastam mais com saúde e têm resultados melhores.

Tabela 1 - Indicadores de gasto e condições de saúde

Variáveis	PNB per capita	Gasto total em saúde	Gasto público em saúde	Gasto público per capita em saúde	Mortalidade Infantil abaixo dos 5 anos*	Mortalidade materna	Expectativa de vida
Ano	2002	2001	2001	2001	2002	2000	2002
unidade	(US\$)	% do PNB	% do PNB	(US\$)	(por 1.000)	(por 100.000)	Anos
EUA	34.602	13,9	6,2	2.136	8,0	17	77,3
Suíça	29.472	11,0	6,3	1.851	5,5	7	80,6
Canadá	28.472	9,5	6,7	1.915	5,5	6	79,8
Áustria	28.077	8,0	5,5	1.557	5,0	4	79,4
Bélgica	26.476	8,9	6,4	1.690	5,5	10	78,4
Austrália	26.474	9,2	6,2	1.654	5,5	8	80,4
Alemanha	26.071	10,8	8,1	2.109	4,5	8	78,7
Espanha	20.169	7,5	5,4	1.080	5,0	4	79,6
Argentina	12.339	9,5	5,1	626	18,0	82	74,4
México	8.845	6,1	2,7	239	27,0	83	74,3
Rússia	7.873	5,4	3,7	290	17,0	67	64,6
Brasil	7.341	7,6	3,2	232	38,0	260	68,9
África do Sul	7.271	8,6	3,6	259	83,5	230	50,7
China	3.760	5,5	2,0	77	36,0	56	71,1
Índia	1.456	5,1	0,9	13	91,0	540	61

* obs: mortalidade infantil obtida pela média entre a mortalidade infantil masculina e a mortalidade infantil feminina.

Fonte: WHO (2000), adaptado de Aguirre (2007, p. 67-69).

Contudo, pelos Gráficos 1, 2 e 3 observa-se que, internamente aos blocos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, não há um elo direto entre riqueza e melhores indicadores de saúde.

No bloco dos países desenvolvidos, os indicadores de saúde são muito bons e têm valores semelhantes. Mas o PNB per capita – e o gasto público per capita em saúde, como pode ser visto nos Gráficos 4, 5 e 6 – variam bastante. Em uma ponta, a Espanha tem o menor PNB per capita do grupo e o menor gasto em saúde, mas apresenta indicadores tão bons quanto os outros países. Já os EUA têm o maior PNB per capita e o maior gasto público per capita em saúde, mas seus indicadores são os piores do grupo. Vê-se a possibilidade de, a partir de ganhos de eficiência, reduzir gastos mantendo os bons resultados.

No outro bloco, os países em desenvolvimento e a Rússia, conclusão similar pode ser apontada a partir de outra relação entre gasto e saúde. Países com PNB per capita e gasto público per capita em saúde semelhantes têm resultados muito diferentes. Nesse caso, há uma indicação de que é possível aumentar o desempenho nos indicadores mesmo com o atual nível de riqueza do país e gastos com saúde (Aguirre, 2007 p.70).

Comparando o Brasil com países cujo gasto em saúde é semelhante, como nos Gráficos 4, 5 e 6, pode-se ter uma noção da qualidade do gasto em saúde no país.

Gráfico 1. PNB per capita e expectativa de vida

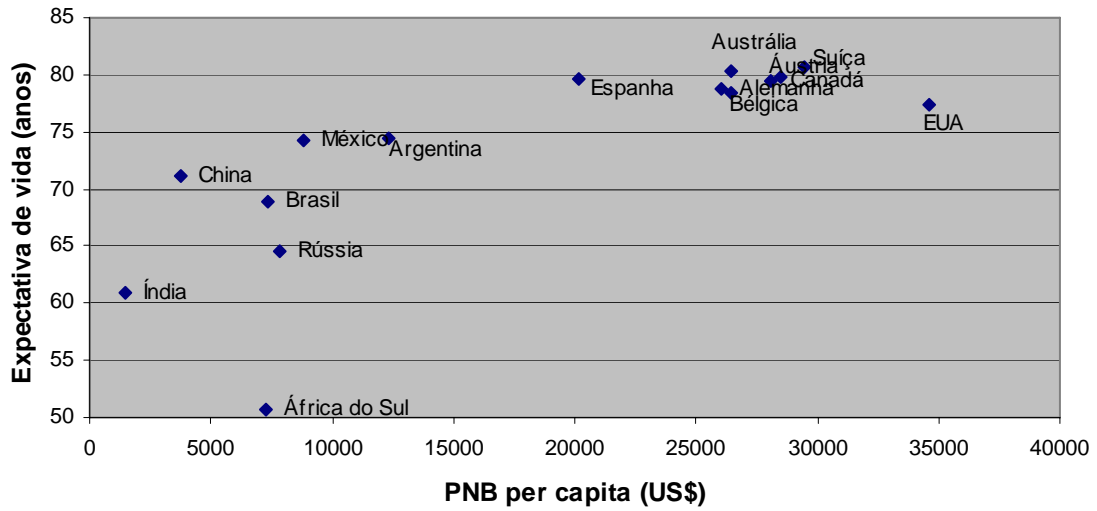


Gráfico 2. PNB per capita e mortalidade infantil

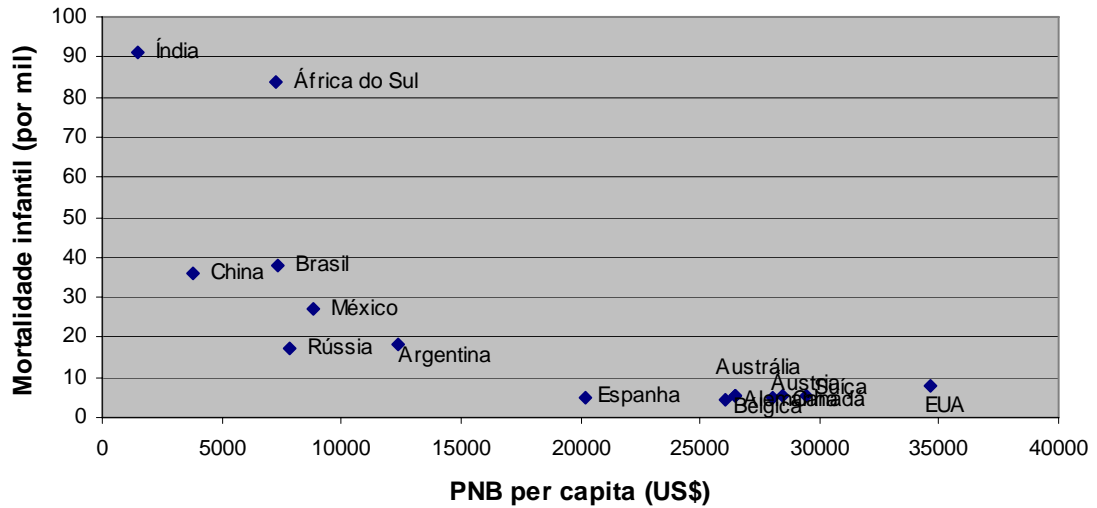


Gráfico 3. PNB per capita e mortalidade materna

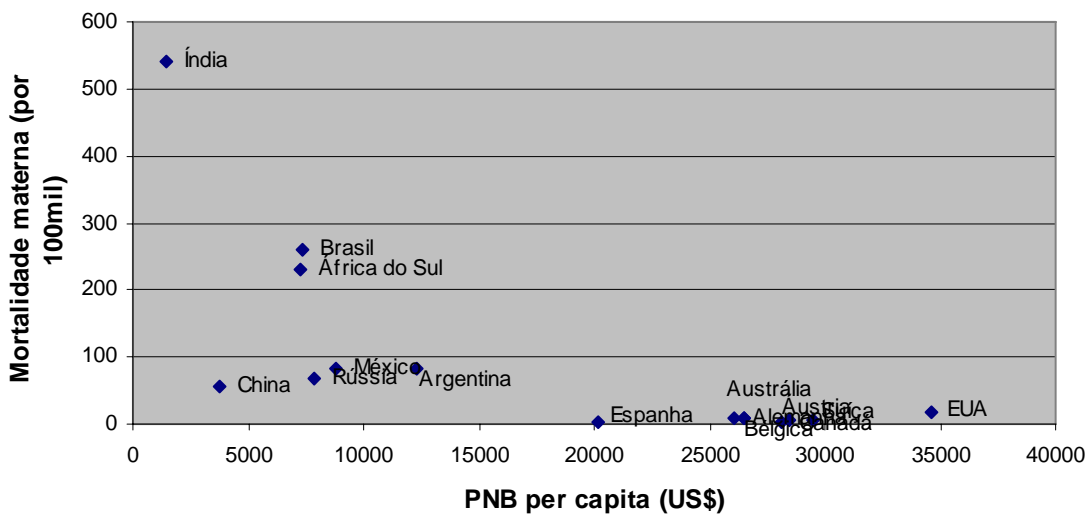


Gráfico 4. Gasto público per capita em saúde e expectativa de vida

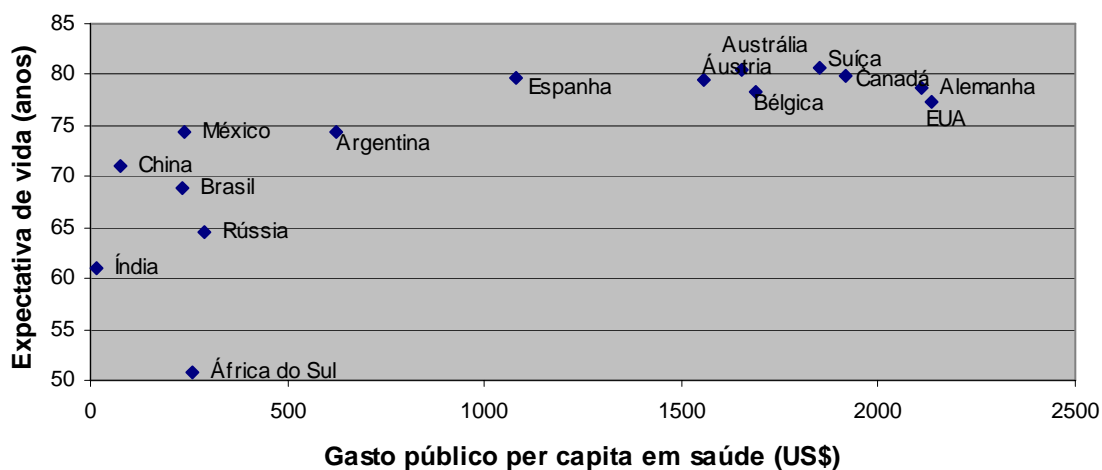


Gráfico 5. Gasto público per capita em saúde e mortalidade infantil

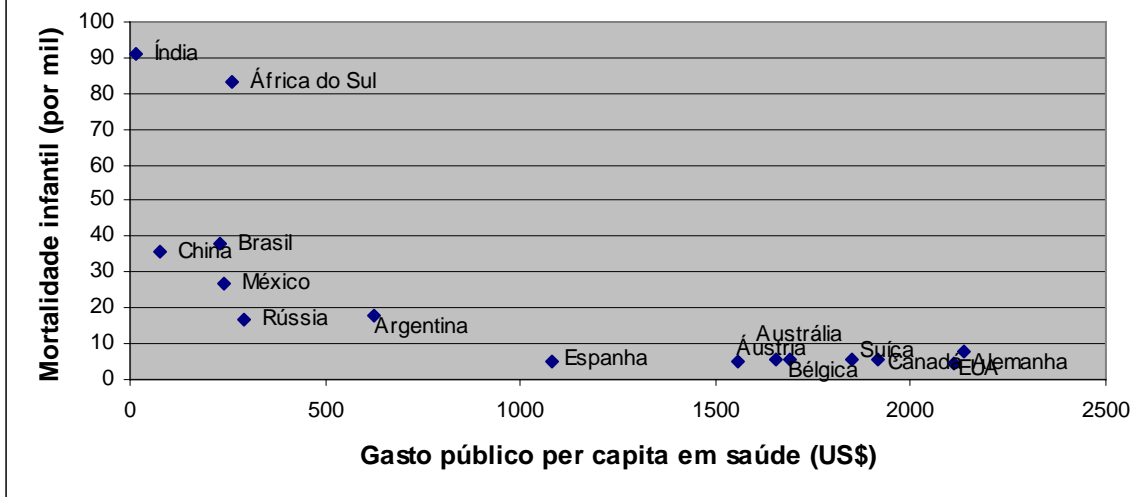
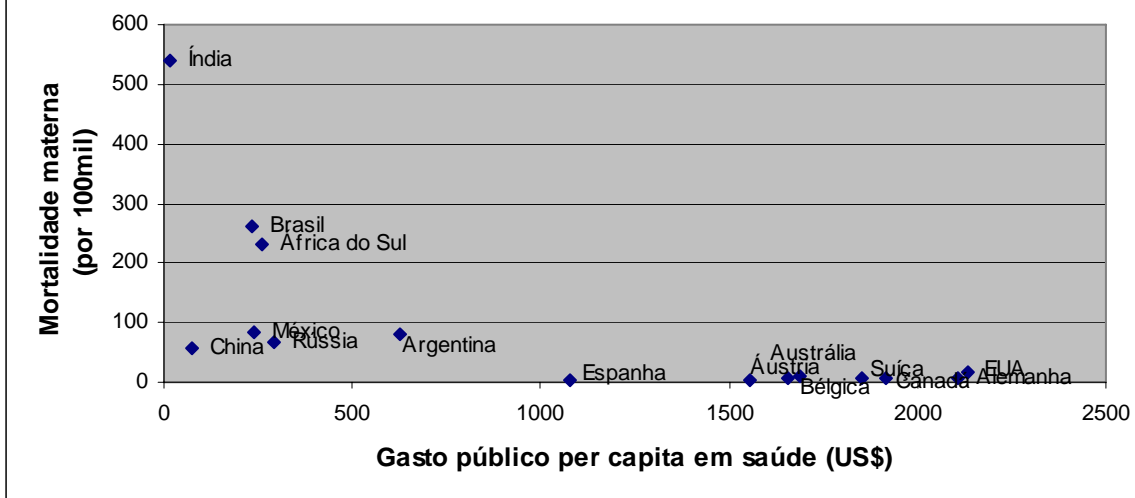


Gráfico 6. Gasto público per capita em saúde e mortalidade materna



O gasto público per capita em saúde no Brasil é bem superior ao da Índia a da China e significativamente inferior ao da Argentina. África do Sul, México e Rússia têm o gasto muito próximo ao Brasil. Contudo, a dispersão nos valores dos indicadores de saúde é bem

maior. A expectativa de vida é inferior a de México, Argentina e China, sendo que só a Argentina tem o gasto público per capita consideravelmente maior. A mortalidade infantil é maior que a da Argentina, Rússia, México e China. Já a mortalidade materna só é menor que a da Índia, que tem um gasto público per capita bastante inferior, e é mais de duas vezes maior que a dos outros países do grupo, com exceção da África do Sul. Com tais resultados, fica claro que a qualidade do gasto público em saúde no país é insatisfatória.

HIERARQUIZAÇÃO DE SISTEMA DE SAÚDE: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Nesta seção são apresentados alguns conceitos sobre atenção primária à saúde e hierarquização de sistemas de saúde, seguidos de experiências internacionais bem sucedidas.

Desde a Conferência de Alma-Ata, promovida pela Organização Mundial da Saúde em 1978, a atenção primária à saúde ganhou muito espaço na agenda internacional e é considerada uma componente chave de qualquer sistema de saúde efetivo (PAHO 2007).

Até hoje, permanecem os princípios da atenção primária à saúde contidos na declaração de Alma-Ata (OMS 1979; Mendes 1999):

- Enfrentar os principais problemas de saúde da população, provendo serviços de promoção, de prevenção e curativos conforme as necessidades;
- Incluir ações educativas de prevenção, aspectos nutricionais, prover água encanada e esgoto, atenção à saúde maternal e infantil, planejamento familiar, imunização contra doenças infecciosas, prevenção e controle local de doenças endêmicas, tratamento apropriado de doenças e ferimentos comuns e provisão de medicamentos essenciais;
- Intersetorialidade com outras iniciativas para o desenvolvimento, tendo em vista que a condição de saúde tem determinantes diversos;
- Participação da comunidade no planejamento, organização e operação da atenção primária à saúde;
- Suporte mútuo de sistemas de referência integrados, levando a serviços de saúde abrangentes para todos, priorizando os mais necessitados;
- Protagonismo de equipes de saúde multifuncionais, incluindo médicos, enfermeiros, técnicos e agentes comunitários preparados para responder às necessidades de saúde das comunidades.

É uma contraposição à configuração tradicional dos sistemas de saúde, baseados em (Mendes 1999, p.240):

Individualismo – a saúde é questão individual, não leva em conta determinantes sociais;

Especialização – quanto mais especializado o profissional melhor o atendimento, o oposto ao multifuncionalismo, que considera mais adequado a presença de um profissional generalista no primeiro nível de atenção;

Curativismo – os serviços de saúde devem estar voltados para o tratamento de doenças quando estas surgem. É diferente da abordagem de atenção primária, que além do aspecto curativo leva em conta a promoção, definida como a diversidade de ações intersetoriais voltadas para o aprimoramento das condições de vida e saúde coletivas e individuais, e a prevenção, caracterizada por intervenções junto à população para antecipar as doenças de maneira a evitar seu surgimento.

A hierarquização dos serviços de saúde, organizando-os por níveis de atenção que variam de acordo com as suas respectivas densidades tecnológicas, é um passo necessário na transformação estrutural dos sistemas tradicionais tipicamente curativos (Mendes 1999, p.267). Uma atenção primária resolutiva e que sirva como “porta de entrada” reduz muito a proporção de casos encaminhados aos níveis de média e alta complexidade, conferindo racionalidade e eficiência ao sistema como um todo.

A separação dos níveis é feita de acordo com a densidade tecnológica e os custos do atendimento. A atenção de média e a alta complexidade são assim definidas pelo Ministério da Saúde:

A média complexidade ambulatorial é composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos

tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento (Brasil, Ministério da Saúde 2007 apud CONASS 2007c, p.17).

[A alta complexidade é o] conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde – atenção básica e de média complexidade (Brasil, Ministério da Saúde 2005 apud CONASS 2007c, p.18).

No Brasil, o Ministério da Saúde adota o termo Atenção Básica ao invés do termo internacionalmente consagrado Atenção Primária à Saúde. Isso se deve à necessidade surgida no momento da criação do Programa Saúde da Família de diferenciar a nova proposta, voltada para a reestruturação do sistema, de uma experiência dos anos 80, os “cuidados primários de saúde”, programa focalizado com um caráter de medicina simplificada para os pobres (CONASS 2007b, p.18). O Ministério da Saúde apresenta a seguinte definição para a Atenção Básica:

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de elevada complexidade e baixa densidade, que devem resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância em seu território. É o contato preferencial dos usuários com os sistemas de saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade e da coordenação do cuidado, do vínculo e continuidade, da integralidade, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social.

A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade, na complexidade, na integralidade e na inserção sócio-cultural e busca a promoção de sua saúde, a prevenção e tratamento de doenças e a redução de danos ou de sofrimentos que possam comprometer suas possibilidades de viver de modo saudável.

É importante enfatizar que o fato de a diferenciação desses níveis se dar conforme a densidade tecnológica não implica que a atenção primária não seja complexa. Pelo contrário, a necessidade de equipes multiprofissionais, com capacitação para lidar com as diversas necessidades de saúde da população, implica em uma atividade por vezes mais complexa que os outros níveis de atenção (Mendes 1999, pp.267-268). Um exemplo dessa situação é apresentado em CONASS (2007b, p. 38).

Equipes de APS [Atenção Primária em Saúde] têm capacidade para lidar com vários problemas ao mesmo tempo (exemplo: mulher, 45 anos, com diabete, hipertensão e obesidade, cujo marido etilista encontra-se desempregado, e o filho menor enfrenta dificuldades escolares – a situação em seu conjunto caracteriza-se como de grande complexidade, exigindo atuação de uma equipe que atue interdisciplinarmente, o que não ocorre na atenção secundária).

Cada nível de atenção tem uma lógica organizativa própria. Os serviços de média e alta complexidade devem ser concentrados, pois se beneficiam de economias de escala devido à sua maior densidade tecnológica, enquanto os serviços de atenção primária à saúde devem ser dispersos e próximos à população. Assim, necessariamente devem ser complementares e regionalizados, tal que todo município organize a atenção primária para sua população, mas que se una com outros próximos para garantir os serviços de maior densidade tecnológica.

Países como Canadá, Reino Unido, Alemanha, Austrália e Espanha trazem bons exemplos de experiências positivas na hierarquização de sistemas de saúde.

Uma primeira característica é a orientação do próprio sistema de saúde para a atenção primária, vista como fundamental para um sistema de saúde eficiente, equitativo e eficaz (Mendes 1999, pp. 272 a 275; Starfield 1994). A atenção primária se dedica a problemas mais freqüentes na população, geralmente ainda em estágio de sintomas iniciais e ainda sem definição clara de uma patologia, sendo que é freqüente que nem cheguem a evoluir para uma patologia (CONASS 2007b). Estima-se que uma atenção primária resolutive possa resolver entre 75% e 85% dos problemas de saúde de uma população (Starfield 1994, p.1130).

Há evidências consideráveis em estudos internacionais indicando que, dadas outras condições, países com sistemas de saúde com orientação forte para a atenção primária são mais equitativos, mais eficientes, têm custos menores e alcançam melhores níveis de satisfação dos usuários (Starfield 1994; Starfield *et al* 2005; Van Doorslaer *et al* 1999 *apud* PAHO 2007, p.15).

Os ganhos de equidade e custos vêm de características como a redução do peso de médicos especialistas nos sistemas em favor de generalistas, com os primeiros sendo acionados apenas quando há real necessidade. O foco na prevenção e promoção da saúde também traz resultados, como a redução de internações, gasto com medicamentos e com exames especializados. Em sistemas que prezam a universalidade, como é o caso do SUS, esses ganhos são fundamentais para torná-los financeiramente viáveis.

A valorização do clínico geral é praticada nesses países, por meio de diversos dispositivos e mecanismos de incentivos (Aguirre, 2007, p.130-131). A exigência de referenciamento por clínico geral para o acesso a especialistas é uma prática generalizada. O Canadá limita nas universidades as vagas para formação de médicos especialistas. O Reino Unido atribui um orçamento a cargo de cada clínico geral, mas cujo excedente é apropriado pelo profissional, de tal maneira que ele tenha um incentivo financeiro para não desperdiçar esse recurso, por exemplo, com uma quantidade excessiva de exames. A Austrália prevê aumentos na remuneração de médicos que utilizam protocolos de boa prática médica e para aqueles que monitoram a vacinação de crianças.

Quanto à média e alta complexidade, cabe destaque à forma de pagamento e ao padrão de descentralização. A remuneração geralmente é feita por meio de orçamentos hospitalares, como descreve Aguirre (2007, p. 132):

Nestas circunstâncias, em primeiro lugar, definem-se os grupos de diagnósticos relacionados, segundo critérios definidos por comissões especializadas. Em seguida, procede-se ao cálculo do custo do que poderia ser chamado de cesta de tratamento de patologias (case mix). Finalmente, estima-se, levando em consideração o passado recente e as mudanças no perfil de morbidade da área em questão, o número de casos prováveis, em um determinado período de tempo, de cada um dos case mix. Com isso, é possível estabelecer uma quantia pelos serviços prestados em cada hospital. Em geral, se o hospital acabar gastando menos do que o previsto ele pode se apropriar da quantia excedente e, se gastar mais, ele receberá apenas uma proporção inferior do que recebe normalmente. Com isso, estabelece-se o incentivo para que os hospitais não prolonguem, desnecessariamente, o período de internação dos pacientes, o que, além de tudo, aumenta o risco de infecção hospitalar, como costuma ocorrer no caso de pagamento fee-for-service. No Brasil, como vimos, além dos pagamentos serem feitos conjuntamente, eles ainda continuam a ser feitos exclusivamente na base do fee-for-service.

Já a importância do processo de descentralização está relacionada à questão da escala dos hospitais. Nas federações com bons resultados na saúde, via de regra o estado é o ente federativo responsável pela média e alta complexidade. Um primeiro motivo é conferir mais flexibilidade nos repasses. Quando são feitos da União para os municípios, necessariamente os critérios devem ser uniformes. Se o repasse é para os estados, torna-se possível levar em conta as particularidades e necessidades específicas, como é feito, por exemplo, na Austrália e Espanha. (Aguirre, 2007, p.133).

Outro ponto é a necessidade de estabelecer acordos entre estados para ressarcimento pelo atendimento de moradores de outros estados. Quando a responsabilidade pela média e alta complexidade é dos municípios, torna-se muito mais complicado firmar esse tipo de acordo, seja por limitações organizacionais, seja por barreiras políticas, já que a grande maioria dos municípios não tem escala para organizar esses serviços e precisaria sistematicamente repassar suas verbas aos que podem fazê-lo.

HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO SUS

A gênese do SUS remonta a uma mobilização política com participação social construída junto ao processo de abertura democrática. Iniciado já nos anos 70 e fortalecido nos anos 80, o movimento pela Reforma Sanitária era constituído por acadêmicos, profissionais da saúde e outros setores da sociedade. Criticava o modelo então vigente, em que os serviços públicos de saúde eram vinculados à Previdência Social, através do Inamps. Tal modelo era considerado privatista, exclusivamente curativo e centralizador (Negri 2002, p.16; APM 2004, pp.164-165).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986 com ampla participação social, marcou esse processo. Gerou o projeto da Reforma Sanitária Brasileira, cuja visão de saúde como direito social e dever do Estado, manifestada em certos princípios para o sistema de saúde, foi incorporada na Constituição Federal de 1988 com a criação do SUS. A regulação do SUS foi feita pelas leis 8.080 e 8.142, ambas de 1990, organizando seu funcionamento de acordo com os princípios e determinações do texto constitucional. As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais promulgadas no mesmo período participaram nessa organização.

Os princípios do SUS são:

- *Universalidade*: a saúde é um direito de todos os brasileiros e o SUS deve atender a todos gratuitamente;
- *Integralidade*: o sistema deve abranger ações individuais e coletivas, usando meios de promoção, prevenção e tratamento;
- *Equidade*: os serviços de saúde devem estar disponíveis em igualdade de condições para todos e, dada a acentuada desigualdade social e regional existente no país, o Estado deve cumprir seu papel provedor conforme as disparidades nas necessidades de saúde e acesso a serviços, favorecendo os mais excluídos;

- *Participação da comunidade:* gestores, trabalhadores e usuários têm o direito de influir na condução do sistema. O controle social é feito por meio de Conselhos de Saúde nos três níveis da federação, com participação paritária entre usuários e os outros grupos;
- *Descentralização:* a responsabilidade pelo SUS é compartilhada entre as esferas nacional, estadual e municipal. Cada nível tem atribuições próprias e a direção é única em cada esfera;
- *Hierarquização e regionalização:* a organização dos serviços de saúde se dá conforme níveis de complexidade. A disponibilidade do serviço é regionalizada de acordo com o nível, é importante que a atenção primária esteja facilmente disponível, seja resolutiva e integrada com a estrutura regional dos outros serviços para que o sistema seja eficiente e eficaz.

Mas se a Constituição e a regulamentação do SUS estabeleceram um conjunto de princípios e um primeiro arcabouço institucional, restava ainda todo o processo de implementação, que foi avançando ao longo dos anos e até hoje ainda está em construção. Os principais passos, que marcam as etapas do processo, foram dados por meio de portarias do Ministério da Saúde, as Normas Operacionais Básicas do SUS (NOB-SUS) de 1991, 1992, 1993 e 1996 além das Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas) de 2001 e 2002. Tais normas, discutidas por entes das três esferas, principalmente por meio da Comissão Intergestores Tripartite, foram responsáveis por estabelecer e operacionalizar as relações entre esferas de governo quanto à organização e aos critérios de transferência de recursos pela União (IPEA 2007, p. 126).

O primeiro aspecto a ser aprofundado na implementação do SUS foi a descentralização. Ainda que por outros motivos, o princípio da descentralização era o mais condizente com ideário que ganhava força no período, de diminuição do tamanho do Estado e adverso às políticas de universalização (Levcovitz 2001, *apud* IPEA 2007, pp. 126-127). As NOBs de 1991 e 1992 introduziram o mecanismo de repasse de recursos e de responsabilidades sobre

unidades assistenciais condicionado à existência de requisitos institucionais dos municípios e estados, como os fundos e conselhos de saúde (IPEA 2007, p.127). Mas pouco se avançou na descentralização, o que somente viria a ocorrer com a NOB 01/93. Essa norma criou importantes mecanismos para a transferência de responsabilidades aos municípios como: sistemática de repasses “fundo a fundo” da União para os outros entes federativos, permitindo transferências sem a necessidade de convênios; níveis de gestão municipal e estadual dos sistemas de saúde (incipiente, parcial e semiplena) com grau de responsabilidade crescente sobre a organização dos sistemas de saúde locais; formalização das atribuições da Comissão Intergestores Bipartite e criação da Comissão Intergestores Bipartite (estados e municípios).

Paralelamente a esses avanços na construção institucional do SUS, estavam sendo gerados os programas que viriam a se constituir a estratégia reorganizadora do modelo de atenção do SUS, o PACS e o PSF. O Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) foi o precursor do Programa Saúde da Família (PSF). Criado em 1991 pelo Ministério da Saúde como uma iniciativa para reduzir os índices de mortalidade infantil e materna no Nordeste e expandido em 1992 para a região Norte (Souza 2002, p.222), introduziu a prática de tomar a família e não o indivíduo como enfoque da ação programática de saúde, assumiu uma visão preventiva de organização da demanda, adotou o princípio de integração com a comunidade e um enfoque mais amplo sobre a saúde para além da intervenção médica (Viana e Dal Poz 2005, pp.230-232).

Com a percepção do caráter inovador do PACS, quanto às transformações em relação ao modelo de saúde curativo tradicional e ao seu potencial para a melhoria das condições de saúde em municípios mais pobres, deu-se a criação do PSF em 1994. A existência de experiências prévias de caráter semelhante, como o Programa Médico de Família em Niterói (RJ), também contribuiu para dar crédito ao PSF.

Já desde o princípio o PSF funcionou à base de equipes de saúde, compostas por pelo menos um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e quatro a seis agentes comunitários, responsáveis por 800 a 1.000 famílias. Porém no início a adoção do programa

pelos municípios não foi muito difundida, por problemas como a metodologia burocrática de realização de convênios, a falta de mecanismos de financiamento específicos e o pagamento por procedimentos realizados, que inibe a adoção de ações com caráter preventivo (Viana e Dal Poz 2005, pp.232-235).

Um grande impulso para o PSF foi dado em 1996 com a NOB/96, que criou o Piso da Atenção Básica (PAB). Pela primeira vez foi criada no país uma política de financiamento específica para a atenção primária à saúde. O PAB é composto de uma parcela fixa e outra variável. A parcela fixa era um repasse *per capita* entre R\$10 e R\$18 dependendo do município, destinado a financiar ações como: consultas médicas em especialidades básicas, atendimento odontológico básico, vacinação, assistência pré-natal e parto domiciliar, pequenas cirurgias e pronto atendimento em unidade básica de saúde (Barros 2003, p.43).

A parcela variável dependia da adoção pelo município de programas especiais do Ministério da Saúde, especialmente o PSF e o PACS. Nesse documento o PSF já passa a ser caracterizado explicitamente como uma estratégia de reforma do modelo assistencial do SUS (Viana e Dal Poz 2005, p.236). É importante destacar que, para poder receber os recursos do PAB, era exigido que o município se cadastrasse em um dos graus de gestão de seus serviços de saúde estabelecidos pela NOB/93 ou no nível de gestão plena da atenção básica criado pela própria NOB/96 para substituir os convênios por repasses diretos para o município, o que contribuiu muito para acelerar o processo de descentralização do SUS.

Em 1999, uma avaliação do andamento do PSF aponta o problema da pulverização na fixação de equipes, com níveis muito baixos de cobertura populacional nos municípios. A sistemática de repasse dos recursos é alterada, aumentando o repasse de recursos por equipe/ano conforme o município avance nas nove faixas de cobertura estabelecidas (Souza 2002, p.228).

Todas essas mudanças na estrutura de incentivos do PSF e PACS levaram a uma expansão considerável da cobertura desses programas. A tabela 1 mostra a evolução da cobertura populacional do PSF, PACS e ESB – Equipes de Saúde Bucal, política de saúde bucal

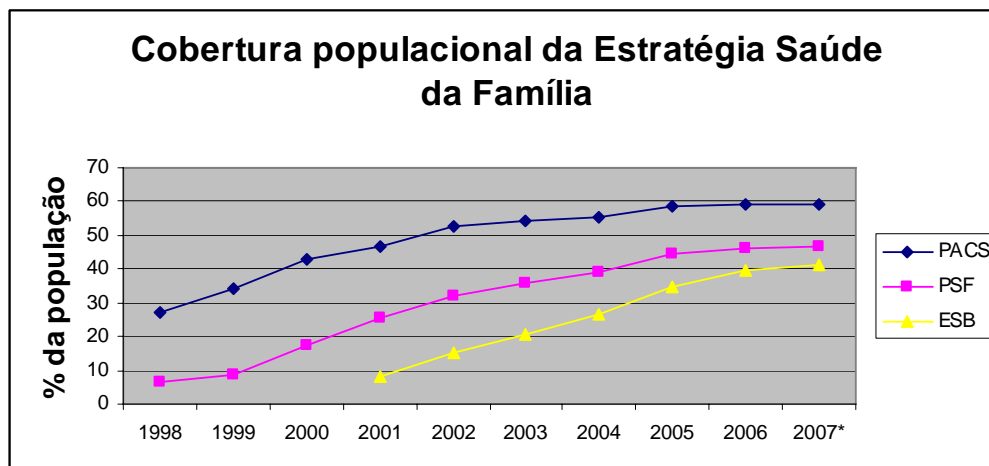
complementar ao PSF implementada a partir de 2001. A cobertura do PACS inclui os agentes de saúde do PSF.

Tabela e Gráfico 1 – Cobertura populacional da Estratégia Saúde da Família

Ano	% de cobertura populacional PACS	% de cobertura populacional PSF	% de cobertura populacional ESB
1998	26,92	6,55	-
1999	34,39	8,78	-
2000	42,76	17,43	-
2001	46,60	25,43	8,04
2002	52,61	31,87	15,18
2003	54,05	35,69	20,50
2004	55,48	38,99	26,62
2005	58,40	44,35	34,88
2006	59,11	46,19	39,84
2007*	58,88	46,71	41,31

* dados de 2007 até julho.

Fonte: SIAB – Sistema de Informações da Atenção Básica



Como tentativa de avançar na hierarquização dos níveis de atenção, as Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas) de 2001 e 2002 estabeleceram o processo de regionalização para a regulamentação da média e alta complexidade. Tal necessidade se impôs frente aos recorrentes problemas de municípios maiores com restrição ao

atendimento de moradores de outros municípios com redes de assistência mais precárias (IPEA 2007, p.128-129). Os Planos de Regionalização da Assistência, apresentados pelos estados, deveriam conter informações sobre a organização em regiões e microrregiões de saúde, identificação de prioridades locais e plano diretor de investimentos (Barros 2003, p.55).

Também foi instituída a modalidade Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada, incorporando certas ações estratégicas como “controle da tuberculose, a eliminação da hanseníase, o controle da hipertensão arterial, o controle da diabetes mellitus, a saúde da criança, a saúde da mulher e a saúde bucal” (CONASS 2007a , p. 113). O PAB-Ampliado foi introduzido para financiar o aumento de escopo da política de Atenção Básica, reajustando em R\$0,50 os valores mínimo e máximo dos repasses per capita aos municípios.

O crescimento dos recursos para a atenção básica e o PSF/PACS pode ser observado nas Tabelas 2 e 3. Na Tabela 2, para cada área programática a primeira coluna mostra o gasto federal em milhões de reais, a segunda traz a proporção do gasto na área em comparação com o total dos gastos no ano e a terceira exhibe o crescimento proporcional do gasto na área ano a ano, tendo 1995 como a base. Observa-se que o crescimento dos recursos federais para a atenção básica (223%) foi muito mais expressivo que o crescimento das outras áreas (entre 110% e 130%).

Tabela 2 - Ministério da Saúde: evolução das despesas segundo grandes áreas programáticas - 1995 a 2004

Ano	Média e Alta Complexidade			Atenção Básica			Outros			Total		
	R\$ milhões	% no ano	variação % (base 1995)	R\$ milhões	% no ano	variação % (base 1995)	R\$ milhões	% no ano	variação % (base 1995)	R\$ milhões	% no ano	variação % (base 1995)
1995	13.308	50,0	100	2.879	10,8	100	10.423	39,2	100	26.609	100	100
1996	12.573	54,0	94	2.427	10,4	84	8.271	35,5	79	23.270	100	87
1997	14.353	52,9	108	3.183	11,7	111	9.587	35,4	92	27.123	100	102
1998	12.915	49,8	97	3.783	14,6	131	9.214	35,6	88	25.913	100	97
1999	14.564	49,0	109	4.232	14,2	147	10.952	36,8	105	29.748	100	112
2000	15.351	49,8	115	4.656	15,1	162	10.810	35,1	104	30.817	100	116
2001	16.082	50,5	121	5.241	16,5	182	10.529	33,1	101	31.852	100	120
2002	15.954	49,4	120	5.525	17,1	192	10.847	33,6	104	32.326	100	121
2003	15.687	50,7	118	5.423	17,5	188	9.858	31,8	95	30.967	100	116
2004	16.893	48,3	127	6.409	18,3	223	11.648	33,3	112	34.950	100	131

Fonte: MS/SE/SPO

Extraído de CONASS 2007, pp. 101 a 103.

Na Tabela 3, a distribuição do gasto com atenção básica é discriminada por itens. Observa-se que o peso relativo PAB Variável cresceu muito, superando com folga o PAB Fixo. Vê-se também que o PSF/PACS é a principal causa desse aumento da importância do PAB Variável.

Tabela 3 - Ministério da Saúde: Despesa em Atenção Básica segundo seus principais itens, em valores percentuais, 1995 a 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Atenção Básica	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>PAB Fixo</i>	84,16	88,56	77,69	77,36	68,06	56,13	48,4	44,09	39,75	34,92
<i>PAB Variável</i>	15,84	11,44	22,31	22,64	31,94	43,87	51,61	55,91	60,25	65,08
<i>Distribuição do PAB Variável</i>										
PACS / PSF	5,96	8,58	8,87	10,15	12,41	21,33	26,2	31,17	34,12	36,07
Epidemiologia e Controle de Doenças	-	-	6,67	5,57	7,12	10,99	14,47	13,06	12,92	10,69
Farmácia Básica	-	-	-	2,02	4,75	5,33	4,54	3,93	3,72	3,1
Ações Básicas de Vigilância Sanitária	0,23	0,39	1,16	2,25	2,3	1,27	1,78	1,77	1,81	1,38
Bolsa Alimentação / Comb. Carências Nutr.	9,73	2,47	5,62	2,65	5,36	4,94	4,6	6,01	7,69	13,84

Fonte: MS/SE/SPO

Extraído de CONASS 2007, pp. 106.

Embora tenham produzido avanços, as Normas Operacionais sofreram críticas por limitarem a autonomia dos gestores municipais ao estabelecerem regramentos rígidos e a adoção de programas específicos como condição para o recebimento de recursos federais (Barros 2003, Mendes e Marques 2003). Assim, as prioridades locais podem ser prejudicadas se não coincidem com os incentivos do Ministério da Saúde.

Ante o consenso entre as esferas governamentais de que o processo de indução de mudanças pelas Normas Operacionais poderia ser superado a fim de contemplar as diferenças locais, em 2006 foi lançado o Pacto pela Saúde. As principais mudanças foram:

i) o desaparecimento da figura da “habilitação” de municípios e estados a alguma condição de gestão; ii) o deslocamento do estabelecimento de critérios e regras do nível federal para as CIB [Comissão Intergestores Bipartite] em cada estado; iii) o foco é dado aos acordos relativos a diretrizes e processos essenciais ao funcionamento do sistema, enfatizando a responsabilidade e as atribuições das diferentes instâncias governamentais, com amplas possibilidades de adequação às especificidades regionais, sem cobrança de quaisquer requisitos de estrutura, de aferimento cartorial (IPEA 2007, p.130).

A cobrança de resultados é feita por meio de avaliações e os estados ganham mais responsabilidades na organização das estruturas regionais de saúde. Quanto ao financiamento, as transferências se tornam automáticas, sem depender da adoção de modelos de gestão específicos, apenas sujeitas ao parecer das CIB estaduais. Passam a ser separadas por cinco grandes blocos: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância à saúde, assistência farmacêutica e gestão. O Pacto pela Saúde ainda está em fase de divulgação e preparação para implementação (IPEA 2007, p.130).

RESULTADOS DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

Quanto aos resultados da Estratégia Saúde da Família (ESF), há um conjunto razoável de estudos de caso e poucos utilizando métodos econométricos para isolar efeitos de outros determinantes da saúde.

Estudos de caso foram realizados em diferentes regiões do país, o que é muito importante para uma avaliação qualitativa mais abrangente que considere a heterogeneidade e as semelhanças da implantação da ESF pelo Brasil. Dois deles são apresentados a seguir.

Conill (2002) faz uma avaliação do PSF em Florianópolis (SC) entre os anos de 1994 a 2000. Analisando documentos, dados do SIAB – Sistema de Informações da Atenção Básica – e principalmente por meio de entrevistas com funcionários e usuários, foca o estudo nas dimensões do acesso e da integralidade. O ponto mais positivo percebido foi a presença dos agentes comunitários nas regiões atendidas, que na visão da população são o próprio programa. A estrutura física das unidades de saúde é adequada, mas as ações dos agentes são os aspectos mais bem avaliados. Isso se deve aos avanços que proporcionam na integralidade do atendimento, pela realização de visitas domiciliares, prevenção, conscientização sanitária, e, em algumas áreas, mais facilidade para marcar consultas com os médicos (na própria visita os agentes marcam quando é necessário) e expressivo acompanhamento de doenças crônico-degenerativas (hipertensão e diabetes).

Os principais problemas, universalmente percebidos pelos entrevistados – usuários e funcionários – são o número insuficiente de equipes de funcionários e a precariedade da referência a serviços especializados e apoio diagnóstico. Em todas as equipes pesquisadas, o número de famílias por equipe era superior ao recomendado pelo Ministério da Saúde (800 a 1.000), sendo a melhor proporção encontrada a de 1.414 e a pior de 3.772 famílias por equipe. A dificuldade no referenciamento a especialidades só não foi observada em uma das equipes identificadas. Como comenta a autora, tais barreiras ao acesso podem comprometer o avanço na integralidade, por um lado porque se há um número excessivo de famílias a serem acompanhadas por agente haverá menos tempo para o menos complexo

como visitas, acompanhamento de pacientes com curativos domiciliares e atividades de prevenção, por outro porque a deficiência na referência a especialidades compromete o atendimento mais complexo (Conill 2002, p.196). Outro problema identificado, relacionado com os dois mencionados, foi relativo aos recursos humanos, com empecilhos como alta rotatividade, dificuldade de recrutamento e escassez de médicos com a formação adequada, dada a cultura dominante de formação de especialistas.

Um estudo etnográfico utilizando análise de grupos focais e entrevistas estruturadas foi realizado em cinco municípios da Bahia por Trad *et al* (2002) visando captar a satisfação dos usuários com o PSF e as diferenças de percepção com relação aos profissionais das equipes. Os cinco municípios têm mais de 100 mil habitantes e tiveram o PSF implantado em áreas mais pobres, onde foram realizados os estudos. Um primeiro fato notável é que os usuários não reconhecem a existência do programa, sendo as mudanças percebidas associadas ao surgimento dos agentes comunitários ou ao “posto”, como são identificadas as Unidades de Saúde da Família. O nível de conhecimento sobre o programa está condicionado ao grau de escolaridade do usuário e às estratégias de comunicação utilizadas pela equipe e pelo município, sendo observado que quanto maior o conhecimento sobre o programa, maior o grau de satisfação do usuário.

O nível de satisfação observado foi alto e o fator melhor avaliado foi a relação com os agentes de saúde e médicos, considerada bastante humanizada. As visitas aos domicílios foram fator de especial destaque, no caso do agente comunitário, por ser reconhecido como alguém do próprio local que conhece as necessidades das pessoas e serve de intermediário com o sistema de saúde, no caso do médico pelo status atribuído à profissão fazendo com que o usuário se sinta mais valorizado por receber a visita de um médico, mesmo não estando doente. A proximidade do “posto” foi outro fator bem avaliado. Fatores ligados à mudança do modelo assistencial em direção à prevenção tiveram percepção positiva, como acompanhamento pré-natal para gestantes, além de palestras para idosos e sobre saúde maternal-infantil. Em geral, são percebidas a melhoria do acesso, ações de conscientização e prevenção, acompanhamento das famílias e humanização do atendimento.

Os principais pontos negativos foram a precariedade no referenciamento a especialistas e à realização de exames, a persistência de filas na Unidade de Saúde da Família, apesar da grande melhora em relação à situação anterior ao PSF, pouca disponibilidade da ambulância para os casos de emergências (geralmente só uma para atender a todas as equipes). Os profissionais apontaram as mesmas deficiências que os usuários, reclamando também de um treinamento mais adequado e melhor organização para o referenciamento a especialidades, e relataram bom nível de motivação devido ao contato próximo com a comunidade e ao reconhecimento de seu trabalho.

Já as análises econométricas, controlando outros fatores a afetar a saúde, ainda são bem poucas (Macinko *et al* 2007). Os estudos de Macinko *et al* (2006) e Macinko *et al* (2007) avaliam os impactos da expansão do PSF sobre a redução da mortalidade infantil. O primeiro faz um estudo de dados em painel de efeitos fixos tendo os estados como unidade de análise no período de 1990 a 2002. Observa como a cobertura do PSF (medida pela proporção da população do Estado atendida pelo PSF) afeta a taxa de mortalidade infantil (TMI – óbitos de crianças com até um ano de idade por 1.000 nascidos vivos), controlando pela proporção de domicílios com acesso a água encanada e esgoto, renda per capita, taxa de analfabetismo feminino (proporção de analfabetas na população feminina com 15 anos ou mais), taxa de fecundidade (número médio de filhos por mulher), número de médicos e enfermeiros por 1.000 habitantes e número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes. Testa ainda modelos que incluem cobertura de imunizações e interações entre cobertura do PSF e proporção de mortes por diarreia e por infecções respiratórias agudas. O período selecionado cobre a pré-implantação do PSF (1990-1994), fase inicial de implementação (1995-1998) e expansão recente (1999-2002).

A TMI é um indicador que funciona como índice para as tendências gerais de morbimortalidade e das características dos serviços de saúde, por isso é comumente utilizado como referência para traçar a evolução da condição de saúde de uma população (IPEA 2007, p.118). De 1990 a 2002 a TMI no país foi reduzida de 49,7 para 28,9 por 1.000 nascidos vivos e a cobertura média do PSF era de 36% em 2002 (Macinko *et al* 2006). O

principal resultado do artigo de Macinko *et al* (2006) é que um aumento de 10% na cobertura do PSF implica em uma redução média de 4,5% da TMI. Os resultados significativos encontrados para aumento de 10% em outras variáveis explanatórias são: acesso a água encanada (-2,9%), leitos hospitalares por 1.000 habitantes (-1,3%), taxa de analfabetismo feminino (+16,8%), taxa de fecundidade (+1,7%) e renda média (+1,11%). Os resultados para as outras variáveis explicativas são razoáveis²⁶ e condizentes com os já observados na literatura. Comparativamente, o PSF se mostra como um determinante muito importante para reduzir a TMI. Outros resultados interessantes do artigo são que o efeito do PSF sobre a mortalidade infantil é maior no Norte e Nordeste que nas outras regiões e que, além da mortalidade por diarreia ser correlacionada com a TMI, quanto maior a cobertura do PSF menor o peso das mortes por diarreia na TMI.

Dando continuidade à pesquisa anterior, Macinko *et al* (2007) investigam o impacto da expansão do PSF sobre a mortalidade infantil no período de 1999 a 2004 utilizando a metodologia de dados em painel, dessa vez tomando as microrregiões como unidade de análise. Além da taxa de mortalidade infantil, é verificado o impacto do PSF sobre a taxa de mortalidade neonatal, taxa de mortalidade pós-neonatal e taxa de mortalidade por diarreia. Taxa de mortalidade neonatal é o número de mortes com menos de quatro semanas de vida por 1.000 nascidos vivos, correspondentes a 28 dias, e a taxa de mortalidade pós-neonatal é o número de mortes por 1.000 nascidos vivos a partir desse período até um ano de idade. A razão da separação é que a atenção primária à saúde produz mais impactos sobre a mortalidade pós-neonatal, enquanto a mortalidade neonatal depende mais da assistência hospitalar. As variáveis de controle utilizadas foram: médicos e leitos hospitalares por 1.000 habitantes, cobertura de imunização a Hepatite B, proporção de mulheres sem atenção pré-natal, proporção de mulheres analfabetas, proporção de crianças nascidas com baixo peso, tamanho da população e proporção de pobres.

²⁶ Com exceção da renda média, cujo sinal é contrário ao esperado. De acordo com os autores, o motivo pode ser que a variável de renda mais influente sobre a TMI é a desigualdade e não a renda média.

No período de 1999 a 2004 a taxa de mortalidade infantil reduziu-se de 30,1 para 26 óbitos por mil nascidos vivos e a cobertura do PSF e do PACS foi de 14% para 55% da população. Os resultados principais foram que um aumento de 10% na cobertura do PSF reduz em 0,45% a TMI, em 0,6% a mortalidade pós-neonatal, em 1% a mortalidade por diarreia e não afeta a mortalidade neonatal. O impacto do PSF sobre a redução TMI é estatisticamente significativo, mas consideravelmente menor do que o encontrado no estudo anterior.

Os autores procuram explicar essa diferença argumentando que a TMI já havia sofrido uma redução considerável nos anos anteriores, sendo o PSF um dos fatores responsáveis por essa redução, e quando isso ocorre cresce a proporção da mortalidade neonatal no total da TMI. A tendência de crescimento do peso da mortalidade neonatal já é conhecida (Barros *et al.* 2005; Caldeira *et al.* 2001 *apud* Macinko *et al* 2007, p.8) e se explica pelo fato de que a mortalidade neonatal é um componente de intervenção muito mais difícil, enquanto a mortalidade pós-neonatal está vinculada a fatores sócio- econômicos, mas pode ser reduzida consideravelmente por medidas de saúde pública relativamente baratas, sem que haja alterações consideráveis nos aspectos sócio-econômicos (Caldeira *et al* 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Por pontos positivos como o foco à prevenção e promoção da saúde, acolhimento da população adscrita, proximidade com a comunidade e incorporação de regiões antes desprovidas de quaisquer serviços de saúde, o Programa Saúde da Família pode ser considerado uma política de êxito para a saúde, cuja continuidade deve ser incentivada. Já na média e alta complexidades é necessário promover alterações mais profundas na forma de organizar os serviços.

A seguir são apresentadas algumas propostas para lidar com as questões levantadas no texto.

1. Aumentar a importância dos Estados

A esfera federativa adequada para o gerenciamento da média e alta complexidade é a dos estados. A grande maioria dos municípios não tem condições para prover esses serviços, sendo necessário firmar parcerias com outros. Esse processo é bastante difícil e tem desdobramentos caso a caso. A desarticulação entre a atenção básica exercida no PSF e os níveis de maior complexidade nos hospitais também é agravada por essa forma de organização, resultando na precariedade dos sistemas de referência.

Assim, o mais natural seria simplesmente atribuir aos estados essa responsabilidade, como o fazem as federações que têm os melhores indicadores de saúde. Mesmo que haja obstáculos imensos para tanto, já que é uma atribuição constitucionalmente definida e muitos municípios se favorecem da situação atual ao não remunerarem os serviços prestados por outros municípios a seus habitantes. É necessário fomentar a idéia e introduzi-la com destaque no debate sobre a saúde no Brasil. E as políticas públicas devem, dentro da margem legalmente permitida, desenhar incentivos que fortaleçam o papel dos Estados nesses serviços.

2. Valorização dos recursos humanos na atenção básica

O PSF sofre a falta de profissionais capacitados a esse trabalho. Relações de trabalho precárias – conforme IPEA (2007, p.152) 60% do pessoal ligado ao programa tem esse tipo de vínculo – comprometem a formação de vínculos com a população usuária, dada a elevada rotatividade de profissionais. Outro problema grave é a formação, em especial dos médicos, já que as faculdades de medicina priorizam as especialidades e mesmo o mercado de trabalho para médicos generalistas oferece perspectivas menos atraentes que as dos especialistas. Assim, formalização de vínculos trabalhistas no PSF, políticas de permanência de quadros e qualificação complementar são linhas de ação necessárias, tanto no PSF quanto para os clínicos gerais, que fazem atendimento ambulatorial.

3. Adaptações no PSF para municípios grandes

Em municípios e áreas onde os serviços de saúde não estavam presentes ou eram muito precários, a adoção do PSF foi mais rápida e produziu impactos significativos sobre a população. Contudo, a implementação do PSF em áreas metropolitanas e municípios de alta densidade populacional é muito mais lenta.

Uma das causas são os custos. Municípios menores conseguem com poucas equipes uma elevada cobertura, recebendo por isso repasses superiores por equipe devido aos incentivos de ampliação de cobertura. Já os municípios maiores precisam de um número muito grande de equipes, têm aumento de demanda por serviços na média complexidade devido ao aumento do acesso e têm custos maiores com pessoal (Mendes e Marques 2003). Outro problema é cultural, pois a existência de uma rede prévia fortalece a cultura hospitalocêntrica.

Em 2002, foi criado o PROESF – Projeto de Expansão e Consolidação do Programa Saúde da Família – para disseminar e acompanhar o PSF nas cidades com mais de 100 mil habitantes. Previsto para ser implementado em três fases até 2009, o PROESF tem por meta aumentar a cobertura média do PSF nesses municípios de 25% (set/2003) para 70%, dando

apoio ao estabelecimento de equipes, desenvolvimento de recursos humanos, monitoramento e avaliação.

Assim, dada a diferença de desafios, vê-se a necessidade de adaptar o PSF para cidades de maior porte, criando incentivos e soluções específicas. Campos (2007) propõe que haja mais flexibilidade na composição da equipe de saúde da família, “a maior e mais complexa equipe entre todos os sistemas públicos existentes” (p. 304), mantendo a capacidade de desempenhar as ações da atenção básica.

4. Alterar a sistemática do repasse de recursos

As experiências internacionais discutidas apontam para a atribuição de orçamentos a que presta os serviços de saúde como uma boa maneira de aumentar a racionalidade dos gastos e a responsabilidade com a saúde dos usuários. Na experiência dos orçamentos hospitalares, adotada em diversos países como Canadá, Espanha, Alemanha e Austrália (Aguirre 2007), o hospital recebe um orçamento calculado com base no seu histórico de atendimentos e no custo dos tratamentos, podendo utilizar como quiser o que sobrar. O Reino Unido adotou uma política semelhante, mas com os próprios médicos, atribuindo orçamentos aos clínicos gerais, cujo excedente pode ser apropriado.

Medidas com esse caráter devem ser estimuladas no Brasil, seguindo outras federações com melhores resultados. Um primeiro passo fundamental seria generalizar controles de custo dos tratamentos de saúde, que não existem no SUS e são fundamentais para o cálculo dos orçamentos. Uma etapa próxima seria a adoção de mecanismos para incentivar o uso de protocolos estabelecidos na comunidade médica, como a remuneração adicional a médicos que seguem protocolos de boa prática médica adotada na Austrália, a fim de reduzir desperdícios e aumentar a efetividade dos tratamentos.

5. Foco na percepção dos usuários

Avaliações do PSF mostram que o acolhimento dos usuários é bem avaliado, devido aos vínculos de proximidade. No entanto, ainda há muitas dificuldades no acesso, uma vez que, em geral, o número de equipes não é suficiente para atender toda a população adscrita. A

situação é mais grave no acesso aos serviços de maior complexidade e onde não está implantado o PSF. Coelho (2007) destaca que o SUS tem bons resultados em campos como vigilância à saúde, vacinação e alta complexidade, mas tem graves problemas de acesso a: “medicamentos, procedimentos médicos de baixa e moderada complexidade, exames complementares, consultas especializadas e internações hospitalares” (p. 309). De acordo com o autor, há certa miopia dos gestores em valorizar a racionalidade do sistema, mas não a opinião dos usuários. Assim, mesmo quando o SUS avança em indicadores internacionalmente comparáveis, isso pode não se refletir em uma percepção de melhoria na opinião dos usuários do SUS.

Recomenda-se que a coleta de informações utilizadas na avaliação da atenção básica passe a incorporar indicadores da percepção dos usuários, para que sejam utilizados na formulação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, B. M. B. *Ação coletiva, participação e o controle social no SUS*. Tese de Livre Docência. São Paulo: FEA/USP, fev. de 2007.
- AGUIRRE, B. M. B. *Sistemas Públicos de Saúde e Federações*. Relatório de pesquisa apresentado à CAPES. São Paulo: FEA/USP, 2000, mimeo.
- APM. Associação Paulista de Medicina. *SUS: tudo o que você precisa saber sobre o Sistema Único de Saúde*. São Paulo: Editora Atheneu, 2004, v.1.
- BARROS, Elisabeth. Financiamento do sistema de saúde no Brasil: marco legal e comportamento do gasto. In: Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde; Brasil. Ministério da Saúde. *Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde*. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde, 2003, v.4, p.14-70.
- BARROS, F. C., VICTORA, C. G., BARROS, A. J., SANTOS, I. S., ALBERNAZ, E., MATIJASEVICH, A., *et al.* *The challenge of reducing neonatal mortality in middle-income countries: Findings from three Brazilian birth cohorts in 1982, 1993, and 2004*. *Lancet*, 365(9462), 847–854, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Média e Alta Complexidade*. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/sas/mac/default.cfm>>. Acessado em 10 set. 2007.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política nacional de atenção básica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- _____. Ministério da Saúde. *O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005, p. 27. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/>>.
- _____. Ministério da Saúde. *Programa Saúde da Família*. Brasília: Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde; 2004.

- CALDEIRA, A. P.; FRANÇA, E.; & GOULART, E. M. *Mortalidade infantil pós-neonatal e qualidade da assistência médica: um estudo caso-controle*. *Jornal de Pediatria*. Rio de Janeiro, Vol. 77, Nº6, 2001.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. *Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(2): 301-306, 2007.
- CANESQUI, A.M. e OLIVEIRA, A. M. F. Saúde da Família: modelos internacionais e a estratégia brasileira. *In: Negri, B. e d'Ávila, A. L. (orgs). O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.
- COELHO, Ivan Batista. *Os impasses do SUS*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(2): 307-311, 2007.
- CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Sistema Único de Saúde*. Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS. Brasília: CONASS, 2007a, v.1.
- _____. *Atenção Básica e Promoção da Saúde*. Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS. Brasília: CONASS, 2007b, v.8.
- _____. *Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS*. Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS. Brasília: CONASS, 2007c, v.9.
- CONILL, E. M. *Políticas de atenção primária e reformas sanitárias: discutindo a avaliação a partir da análise do Programa Saúde da Família em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 1994-2000*. *Cadernos de Saúde Pública* 2002; 18 Suppl:191-202.
- HARZHEIM E., STARFIELD B., RAJMIL L., ÁLVAREZ-DARDET C., STEIN A. T. *Consistência interna e confiabilidade da versão em português do Instrumento de Avaliação da Atenção Primária (PCATool-Brasil) para serviços de saúde infantil*. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 22(8):1649-1659, ago. 2006.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. IPEA: Brasília, 2007, v.13.

- LEVCOVITZ, E. L. L. D. e MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.
- MACINKO, J., GUANAIS, F. C., & MARINHO DE SOUZA, M. F. *Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990–2002*. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(1), 13–19, 2006.
- MACINKO, J., MARINHO DE SOUZA, M. F., GUANAIS, F. C. & SIMÕES, C. C. S. *Going to scale with community-based primary care: An analysis of the family health program and infant mortality in Brazil, 1999–2004*. *Social Science & Medicine*, doi:10.1016, 2007.
- MARQUES, R. M. e MENDES, A. N. *Atenção Básica e Programa de Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento?* *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2): 403-415, 2003.
- MENDES, A. N. e MARQUES, R. M. O papel e as conseqüências dos incentivos como estratégia de financiamento das ações de saúde. In: Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde; Brasil. Ministério da Saúde. *Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde*. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde, 2003, v.4, p.71-97.
- MENDES, Eugênio Vilaça. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: Hucitec, 2ª ed., 1999.
- NEGRI, Barjas. Introdução – A política de saúde no Brasil nos anos 1990: avanços e limites. In: Negri, B. e d'Ávila, A. L. (orgs). *O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Alma-Ata. In: *Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde*. Brasília, 1979. 64p.

- PAHO. Pan American Health Organization. *Renewing Primary Health Care in the Americas: a position paper of the Pan American Health Associations/World Health Organization (PAHO/WHO)*. Washington, D.C: PAHO, 2007.
- SOUZA, H. M. Saúde da Família: desafios e conquistas. In: Negri, B. e d'Ávila, A. L. (orgs). *O Sistema Único de Saúde em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobravime; Cealag, 2002.
- STARFIELD, B. *Is primary-care essential?* Lancet, v. 344, n. 8930, p. 1129-1133, out. 1994.
- STARFIELD B., SHI L., MACINKO J. *Contribution of primary care to health systems and health*. Milbank Q 2005; 83:457–502.
- TRAD, L.A.B.; BASTOS, A.C.S.; SANTANA, E.M. & NUNES, M. *Estudo etnográfico da satisfação do usuário do Programa de Saúde da Família (PSF) na Bahia*. Ciência e Saúde Coletiva 7(3):581-589, 2002.
- VAN DOORSLAER E, WAGSTAFF A, VAN DER BURG H, CHRISTIANSEN T, CITONI G, DI BIASE R, *et al*. *The redistributive effect of health care finance in twelve OECD countries*. Journal of Health Economics 1999;18:291–313.
- VIANA, A. L. d'Á. e DAL POZ, M. R. *A Reforma do Sistema de Saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família*. PHYSIS: Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 15(Suplemento):225- 264, 2005.
- WHO. *The World Health Report 2000, Health Systems: Improving Performance*. Geneva: Switzerland, 2000.

A QUALIDADE DO GASTO COM OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

Hélio Zylberstajn – FEA/USP

INTRODUÇÃO

O cidadão brasileiro tem poucas informações e praticamente nenhum controle sobre os gastos com o funcionalismo. Neste texto, procuraremos trazer este tema para o debate, e para tanto utilizaremos conceitos teóricos e dados concretos. Para efeito de argumentação empírica, utilizaremos apenas os dados do funcionalismo público federal. Na próxima seção, faremos uma revisão teórica e conceitual sobre a lógica econômica das políticas de gestão de recursos humanos nas organizações. Em seguida, descreveremos as políticas de recursos humanos utilizadas na administração pública brasileira, comparando-as com o padrão teórico apresentado. Na seção 4, traremos os dados disponibilizados pela Secretaria da Administração Federal e concluiremos na seção 5 com uma síntese e com quatro propostas de políticas.

A LÓGICA DO CONTRATO DE TRABALHO COM INCENTIVOS²⁷

Os economistas costumam dizer que o contrato de trabalho é incompleto e imperfeito. Aliás, dizem isso de todos os contratos, argumentando que é impossível antecipar em cláusulas, previamente acordadas, tudo o que poderá acontecer na relação contratual. No caso do contrato de trabalho, a causa para a insuficiência contratual é a **assimetria informacional**. A relação de trabalho tem assimetrias nos dois sentidos. Nem o trabalhador conhece por inteiro a empresa, nem esta sabe tudo sobre o seu empregado. Qual a importância prática disso para nossos propósitos neste texto?

Para o empregado, a possibilidade da empresa não revelar-se por inteiro é motivo para preocupação. O empregado gostaria de saber com antecedência os planos futuros da empresa, que produtos novos ela vai lançar, que produtos sairão de linha, quais os cenários da expansão da empresa, quais os planos de transferência da produção, e assim por diante. Essa curiosidade vem do desejo de segurança que todos nós (ou pelo menos a maioria de nós) temos. Se a empresa tem planos de fechar uma unidade de produção e se isso implicar em demissões, o trabalhador gostaria de saber com a maior antecedência possível, para se preparar e eventualmente para interferir e mudar o rumo dos acontecimentos.

Evidentemente, é muito difícil encontrar empresas dispostas a compartilhar esse tipo de informações com seus empregados. Todas (com raríssimas exceções) preferem não dividir estas coisas, ou pelo menos retardar ao máximo a divulgação de notícias dessa natureza. Conseqüentemente, o empregado não tem certeza sobre a duração do seu emprego. Essa é a fonte da assimetria de informações da empresa para o seu empregado. Para minorar os efeitos desse problema, os governos utilizam políticas de proteção aos demitidos: seguro-desemprego, notícia prévia da demissão, indenizações e até mesmo restrições ao poder empresarial nas demissões.

²⁷ Esta seção apresenta de maneira não formal os modelos de contrato de trabalho que padecem do problema da agência, nos quais os objetivos do agente (o empregado) são distintos dos objetivos do principal (a empresa ou o acionista) e o esforço do agente não pode ser observado. O leitor interessado poderá acessar a formalização desses modelos em Lazear (1995, 1998), Milgrom e Roberts (1992) e Brickley, Smith e Zimmerman (1997), entre muitos outros.

Para a empresa, também existe assimetria informacional em relação aos seus empregados. Antes de contratar e mesmo durante a relação de emprego, a empresa gostaria de conhecer por inteiro todos os seus empregados, saber do verdadeiro potencial de cada um. Por quê? Para poder extrair de cada um o máximo esforço e o máximo de produtividade. Muitas vezes nem o próprio trabalhador conhece seu potencial e suas qualificações e habilidades. Mas, mesmo quando as conhece, prefere que a empresa não os conheça, ou pelo menos, prefere não revelá-las sem nenhuma compensação. Poucos de nós gostam de trabalhar no limite. Quando o fazemos é porque, ou estamos sendo forçados, ou estamos sendo reconhecidos e recompensados generosamente, quer materialmente, quer socialmente. Nos casos em que a empresa pode observar e quantificar a produção dos seus trabalhadores, a assimetria informacional pode ser resolvida de uma forma simples. Basta que a empresa exija certo nível de produção e monitore o desempenho de cada um. Alternativamente, a empresa pode abrir mão da monitoração e simplesmente pagar por unidade produzida. Em geral, o incentivo do pagamento por produção é suficiente para induzir o esforço do trabalhador.

Mas, nos casos em que não é possível observar e medir a produção do empregado, a solução do problema da assimetria informacional é mais complexa. Nestes casos, a empresa também tem que oferecer ao empregado um incentivo. Porém, como a produção não é observável, não adianta atrelar o incentivo ao volume produzido. O incentivo deve ser relacionado com o desempenho da empresa. A lógica aqui é a seguinte: se o trabalhador se esforçar, vai produzir mais (embora não seja possível medir). Se todos os empregados produzem mais, os resultados da empresa melhoram e ela poderá então pagar o prêmio prometido.

Aparentemente, este caso é muito semelhante ao do pagamento por produção. Mas, na verdade, há uma diferença muito grande entre os dois casos. Ocorre que, em geral, os resultados da empresa dependem de outros fatores, e não somente do esforço e da dedicação dos seus empregados. Entrada de novas firmas no mercado, inovações tecnológicas introduzidas por concorrentes, mudanças nas preferências dos consumidores,

competição de mercados externos, recessão, enfim há uma quantidade muito grande de fatores externos, sobre os quais nem a empresa e muito menos o trabalhador têm controle. E estes fatores podem reduzir os resultados da empresa, mesmo que seus empregados tenham se esforçado para aprimorá-los. Essa diferença é importante porque introduz um elemento de risco e instabilidade na renda do trabalhador contratado com esse tipo de incentivo. Os economistas discutem longamente as implicações do risco no contrato de trabalho porque sabem que, em geral, os trabalhadores são avessos à volatilidade na sua renda. Eles preferem o certo (mesmo que seja menos) ao incerto (mesmo que seja mais).

A introdução de um elemento de risco nos contratos de trabalho com incentivo é importante para a nossa discussão no presente texto, como veremos mais adiante. O incentivo cria alguma incerteza no valor final da remuneração. Se o empregado for neutro em relação ao risco, essa alteração pode ser bastante interessante para a empresa, porque selecionará os indivíduos mais propensos a se esforçar e produzir mais. No entanto, se os trabalhadores que a empresa contrata têm um perfil avesso ao risco, a remuneração variável produzirá um desconforto que pode se traduzir até em queda da produtividade. Para compensar a insegurança que a remuneração variável cria, a empresa poderá oferecer uma remuneração maior, quando um nível previamente estabelecido de resultado empresarial for alcançado. Mais adiante, veremos como as empresas procuram evitar esse tipo de problema, criando políticas de remuneração alternativas.

Depois dessa breve introdução teórica podemos agora descrever os diversos tipos de incentivos que as empresas introduzem nos contratos de trabalho dos seus empregados.

INCENTIVOS DE CURTO PRAZO: PAGAMENTO POR PRODUÇÃO

O pagamento por produção apenas faz sentido quando a produção é observável e mensurável. Nestes casos, é largamente aplicado. Vendedores e representantes comerciais que são pagos por meio de comissão sobre vendas, *motoboys* que são pagos por encomenda entregue, costureiras que recebem por peça produzida são alguns desses casos. Nosso intuito aqui é apenas registrar a existência dessa forma de pagamento, sem entrar no seu

mérito e muito menos nas suas implicações. Apenas registramos que o incentivo direto sobre o esforço somente ocorre quando o resultado do esforço pode ser diretamente comprovado, por meio da quantidade produzida.

Há diversas críticas e restrições à remuneração por produção. Uma das restrições dessa forma de remuneração é que o pagamento pela quantidade produzida não garante a qualidade do bem ou serviço produzido. Outra restrição, mais importante, é que o pagamento por produção pode assumir formas abusivas e o exemplo citado dos *motoboys* mostra que essa possibilidade não é remota. É sabido que nas grandes cidades brasileiras, os entregadores de encomendas em motocicletas se esforçam para produzir mais a ponto de se arriscarem a sofrer acidentes no trânsito. Outro exemplo parece ocorrer na cultura da cana-de-açúcar, com o pagamento por tonelada colhida. Há notícias de trabalhadores que se esforçam até a exaustão, com problemas de saúde graves decorrentes dessa situação.

INCENTIVOS DE LONGO PRAZO: SALÁRIO EFICIÊNCIA

Muitas empresas fazem questão de pagar salários acima da média do mercado, e algumas procuram estar no topo da distribuição salarial em seus respectivos mercados. A política de pagar salários generosos é denominada pelos economistas de salário-eficiência. Sua lógica é bastante simples: a empresa paga bons salários e em troca exige empenho e dedicação. O trabalhador entende e aceita a lógica e procura corresponder. Ele sabe que se for apanhado fazendo corpo mole, será demitido. Terá então que se contentar com os salários menores que as outras empresas pagam. Ou seja, como está em jogo um diferencial de renda, o salário-eficiência funciona como um incentivo para o esforço e o desempenho dos trabalhadores.

Para funcionar e obter o esforço dos empregados, a política do salário-eficiência precisa ser acompanhada da ameaça de demissão, no caso do corpo mole comprovado. Portanto, alguma monitoração deve existir e, mais importante, a ameaça de demissão precisa ser crível. Se não for, os empregados não se esforçarão e a empresa pagará salários altos sem o correspondente esforço dos empregados.

INCENTIVOS DE LONGO PRAZO: ESCALA SALARIAL CRESCENTE

A empresa pode compensar o trabalhador pelo desconforto da incerteza sobre a remuneração de diversas maneiras. Uma delas, como já dissemos, é simplesmente oferecer uma remuneração maior que a remuneração fixa anteriormente adotada, quando o desempenho mínimo da empresa é alcançado. Outra maneira – e esta é de interesse para os objetivos deste texto – é abandonar a remuneração variável de curto prazo e oferecer uma política de remuneração crescente no tempo. E como a empresa faz isso? Prometendo uma relação de longo prazo e acoplando a remuneração futura a fatores que não têm relação direta com o desempenho do trabalhador e nem com o desempenho da empresa. Ao invés de sujeitar o trabalhador a incertezas no curto prazo, a empresa assume o risco e promete rendimentos crescentes no longo prazo aos seus empregados. No início da relação de emprego, o trabalhador ganha pouco; ganha menos até que sua contribuição para o resultado da empresa. Com algum tempo de casa, vai ganhar mais e com mais tempo de casa, vai ganhar mais ainda. Essa promessa incentiva o trabalhador a se esforçar permanentemente. A empresa pode ter que pagar mais lá na frente, mas garante o nível e a qualidade do fornecimento de serviços dos seus trabalhadores. Evidentemente, esse arranjo somente faz sentido quando a própria empresa tem um horizonte de futuro bastante largo, suficiente para compensar anos ruins com anos bons no longuíssimo prazo.

O arranjo com rendimentos crescentes no tempo em geral é muito utilizado quando existe conhecimento específico na empresa. Conhecimento específico (ao contrário de conhecimento geral) é a forma de conhecimento que somente tem valor econômico na própria empresa. O empregado vai ser treinado para adquirir o conhecimento específico e com o tempo sua produtividade aumenta em função do acúmulo desse capital humano, beneficiando a empresa e retribuindo o investimento que a mesma fez no seu treinamento. O empregado se sente incentivado a fazer o investimento porque existe a promessa de salários crescentes no futuro. A empresa se sente incentivada a fazer o investimento porque o empregado ficará na empresa um tempo suficiente para obter o retorno do investimento feito.

Em empresas onde o conhecimento é geral, ou seja, onde o capital humano necessário para executar as tarefas é facilmente encontrado no mercado de trabalho, o arranjo do rendimento crescente com o tempo não é racional, para nenhuma das partes, nem para o trabalhador, nem para a empresa. Nestes casos, a duração dos vínculos de emprego é curta, ao contrário da outra situação onde predomina o conhecimento específico.²⁸

Da mesma forma que o salário eficiência, a escala salarial crescente é uma política que precisa de alguma monitoração e de ameaça de demissão que os trabalhadores levem a sério.

Em muitas empresas, a escala salarial crescente é concedida com base no mérito. Em geral, porém, mesmo quando a condição de mérito está formalmente prevista, os aumentos horizontais são concedidos incondicionalmente, na prática. Em princípio, o aumento por mérito seria concedido a partir de um processo de avaliação de desempenho, realizado pelo superior hierárquico do funcionário. Na prática, porém, muitas vezes as avaliações não são feitas com critério e os chefes simplesmente distribuem os aumentos previstos com base em outros critérios, não vinculados ao esforço observado. Na verdade, os aumentos por mérito precisam de uma forte base na avaliação de desempenho. São raros, no entanto, os casos de organizações que conseguem elaborar e implementar instrumentos objetivos e eficazes de avaliação de desempenho.

INCENTIVOS DE LONGO PRAZO: PROMOÇÕES NA FORMA DE TORNEIO

A escala salarial crescente, descrita nos parágrafos anteriores, é uma política de promoções horizontais. Os empregados recebem aumentos salariais, mesmo quando permanecem na mesma função. Em grandes organizações, é possível oferecer outro tipo de incentivo de longo prazo, conhecido como plano de carreiras. São estruturas ocupacionais que se sucedem para cima, correspondendo a promoções ao longo da hierarquia organizacional. Lazear (1995 e 1998) comparou estas estruturas a torneios esportivos, como por exemplo,

²⁸ Gary Becker (1961) foi o introdutor da distinção entre as duas formas de capital humano (conhecimento), em sua obra seminal. Mais tarde, por outras vias e distintas linhas teóricas, Doeringer e Piore (1971) chegaram a conclusões semelhantes por meio do conceito de mercado interno de trabalho.

os torneios de ténis. Cada rodada aponta os “promovidos”, que ascendem à rodada seguinte, ou seja, ao nível hierárquico imediatamente acima. Cada promoção corresponde a um aumento de salário, da mesma forma que a premiação dos jogadores cresce com a fase do torneio que conseguem atingir.

Nos torneios esportivos, cada rodada vencida corresponde a premiações crescentes. A última rodada oferece um prêmio bastante grande, muito maior que os anteriores. Na rodada final, o vencedor – o campeão – recebe um prêmio polpudo, bem maior que o segundo colocado. Nas organizações com planos de carreira, o prêmio pela “rodada final” é a cadeira de presidente, ou de executivo principal, com um salário correspondente bastante apetitoso.

Assim como os jogadores nos torneios, os empregados inseridos num plano de carreira se esforçam o tempo todo para ganhar as “rodadas” e subirem na escala do torneio. O plano de carreiras é um poderoso incentivo do desempenho e do esforço individuais, principalmente para os níveis gerenciais e executivos da organização. É especialmente vantajoso porque para utilizá-lo não é preciso avaliar cada indivíduo segundo critérios absolutos. Basta avaliar o conjunto dos candidatos de forma relativa e promover o mais qualificado. Muitas vezes é difícil medir desempenhos absolutamente para escolher o melhor, mas é mais simples escolher o melhor com critérios relativos. É isso que as grandes organizações fazem, para usar o plano de carreiras como indutor do desempenho.

INCENTIVOS DE LONGO PRAZO: APOSENTADORIA COMPLEMENTAR

Muitas vezes, a política da escala salarial crescente é acompanhada de um plano de aposentadoria complementar, patrocinado pela empresa, que contribui com uma parte da poupança. Caso o empregado saia da empresa antes de se aposentar, perde a parte da poupança que resultou das contribuições da empresa. O benefício funciona como um reforço ao incentivo da escala salarial crescente. Quem sair antes do tempo tem muito a perder: os salários crescentes futuros e a aposentadoria complementar proporcionada pela empresa.

O plano de aposentadoria complementar é também utilizado nas organizações que pagam salário-eficiência e também nas que possuem planos de carreiras, para potencializar os mecanismos de incentivo destes programas.

REPUTAÇÃO DA EMPRESA E OS INCENTIVOS COM AMEAÇAS CRÍVEIS

Assim como as políticas descritas acima devem ser acompanhadas de ameaças críveis para funcionar como incentivos, a empresa deve cuidar de sua reputação, para que os empregados acreditem no “jogo” que ela está propondo. Uma empresa que promete uma política de promoções e escalas salariais crescentes no longo prazo precisa de credibilidade entre seus empregados. Os trabalhadores somente aceitariam participar se acreditarem que a empresa vai cumprir o que está prometendo hoje para daqui a 10, 20 ou até mesmo 30 anos. Suponhamos, por exemplo, que em algum momento a empresa promova uma grande demissão coletiva sem explicar os motivos e sem oferecer compensações aos demitidos. Os empregados que não fossem demitidos e continuassem na empresa, deixariam de acreditar nas promessas e os incentivos de longo prazo não mais fariam efeito. Da mesma forma, se a empresa for comprada por outro proprietário ou se fundir com outra empresa, e dessa operação resultarem demissões e quebra das promessas, a reputação e a credibilidade seriam seriamente afetadas e as políticas colocadas em dúvida pelos empregados remanescentes.

RACIONALIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO DE LONGO PRAZO E A ESTABILIDADE NO EMPREGO

Para alguns estudiosos da gestão de Recursos Humanos nas organizações, o modelo do contrato de trabalho de longo prazo, com compromissos mútuos e garantias recíprocas estaria ultrapassado. Alguns chegam a classificar tais arranjos como “paternalistas” e argumentam que as organizações, premidas pelas exigências da competição em escala global, não teriam como assegurar contratos de trabalho de longo prazo. Hoje, segue o argumento, as empresas podem oferecer a continuidade da relação de trabalho, enquanto o trabalhador entregar resultados e desempenho. Fidelidade, compromissos, relações de longo

prazo não teriam como se justificar economicamente diante da realidade do mercado, marcado por intensa competição entre as empresas.

Mas, como procuramos mostrar nas seções precedentes, o contrato de longo prazo tem uma racionalidade econômica que deriva de duas necessidades da empresa: a primeira, garantir que o conhecimento específico da organização seja perpetuado e transmitido entre os empregados. A outra decorre da impossibilidade de medir e observar resultados e empenho dos trabalhadores. As duas necessidades conjuntamente levam as empresas a oferecer contratos de trabalho de longo prazo, acompanhados de diversos mecanismos de incentivo e, ao mesmo tempo, de permanente ameaça de perda das vantagens futuras, caso haja evidências de falta de empenho e de esforço.

O argumento do arcaísmo dos arranjos de longo prazo precisaria, portanto ser contextualizado. De fato, empresas pressionadas por condições extremamente competitivas em seus mercados de produto, tendem a adotar estratégias de curto prazo. Nestas condições, o conhecimento de que necessitam tem muito mais características de capital humano geral, que, como vimos, prescinde de contratos de trabalho de longo prazo. Mas, empresas que mesmo acoçadas por competidores agressivos, escolhem estratégias de longo prazo, utilizam conhecimento específico e para estas organizações, contratos de longo prazo e políticas de incentivos adequadas, como as que descrevemos acima, continuam sendo necessárias e continuam correspondendo a escolhas econômicas racionais de ambos os lados.

Sabemos que o contrato de trabalho no serviço público é de longo prazo. Numa repartição pública existe caracteristicamente sempre uma forma de conhecimento específico, tanto para atender as rotinas burocráticas do serviço, como para lidar com os públicos externos de usuários. Além disso, a continuidade garantida do emprego é condição absolutamente necessária diante da costumeira e saudável rotatividade que o processo político produz nas esferas decisórias do setor público. Portanto, na administração pública, ao contrário das organizações privadas, não há escolha entre estratégias para o curto prazo ou para o longo prazo. O serviço público é, por sua natureza, voltado essencialmente para a continuidade e

para o longo prazo. Decorre então a necessidade de arranjos de longo prazo para seus recursos humanos. A estabilidade no emprego é uma face da moeda. Resta fazer uma reflexão sobre a outra face, a das políticas de incentivo que precisam acompanhar as garantias de longo prazo. É o que pretendemos fazer na próxima seção.

O CONTRATO DE TRABALHO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO BRASILEIRO

Nesta seção, vamos descrever as principais políticas de remuneração encontradas no âmbito do funcionalismo público no Brasil.

SALÁRIOS CRESCENTES

Os funcionários públicos no Brasil têm o direito de adicionar 1% aos seus salários, a cada ano adicional de serviço. Em geral, o aumento se concretiza em períodos de cinco anos, com o adicional conhecido como quinquênio, que é um aumento de 5%. Em muitos casos, o aumento ocorre a cada três anos (com o chamado triênio, um aumento de 3%). Em alguns casos, o aumento de 1% é concedido anualmente, com o chamado anuênio. Há casos de adicionais por tempo de serviço que se somam aos quinquênios ou triênios ou anuênios, como por exemplo, a sexta-parte, que é um adicional de 15%, concedido após os 15 primeiros anos de serviço. A base de cálculo de todos estes aumentos é o salário-base corrente na data da concretização do benefício. Isso significa que tais aumentos são adicionados multiplicativamente aos aumentos reais ou nominais obtidos no período.

Além dos incrementos anuais, muitas administrações públicas adotam planos de cargos e salários, os quais prevêm aumentos horizontais por mérito. Como já apontamos nas seções anteriores, os aumentos concedidos, segundo o critério do mérito, são raramente baseados efetivamente no mérito, nas organizações privadas. Na administração pública, igualmente, a avaliação de desempenho é raramente praticada adequadamente.

Assim, na prática, a folha salarial do funcionalismo público tem uma tendência endógena a crescer, mesmo que a política de aumentos salariais seja restritiva. Os aumentos anuais e os aumentos por mérito pressionam os salários para cima, inexoravelmente. Isoladamente, esta tendência endógena de crescimento não é necessariamente ruim. Tudo depende de como ela estaria sendo utilizada, no longo prazo. Voltaremos a este ponto em seguida, ao final desta seção.

SALÁRIO EFICIÊNCIA

No setor privado algumas empresas pagam salários acima da média do mercado, para atrair os melhores trabalhadores e também para mantê-los. A essa política, os economistas dão o nome de salário-eficiência. Como vimos, o salário-eficiência, para funcionar de acordo com os objetivos das organizações que os adotam, deve ser acompanhado de um sistema de monitoramento e de ameaça de demissão. E o setor público: pratica salário-eficiência? Em caso afirmativo, a política seria completada pela ameaça de demissão?

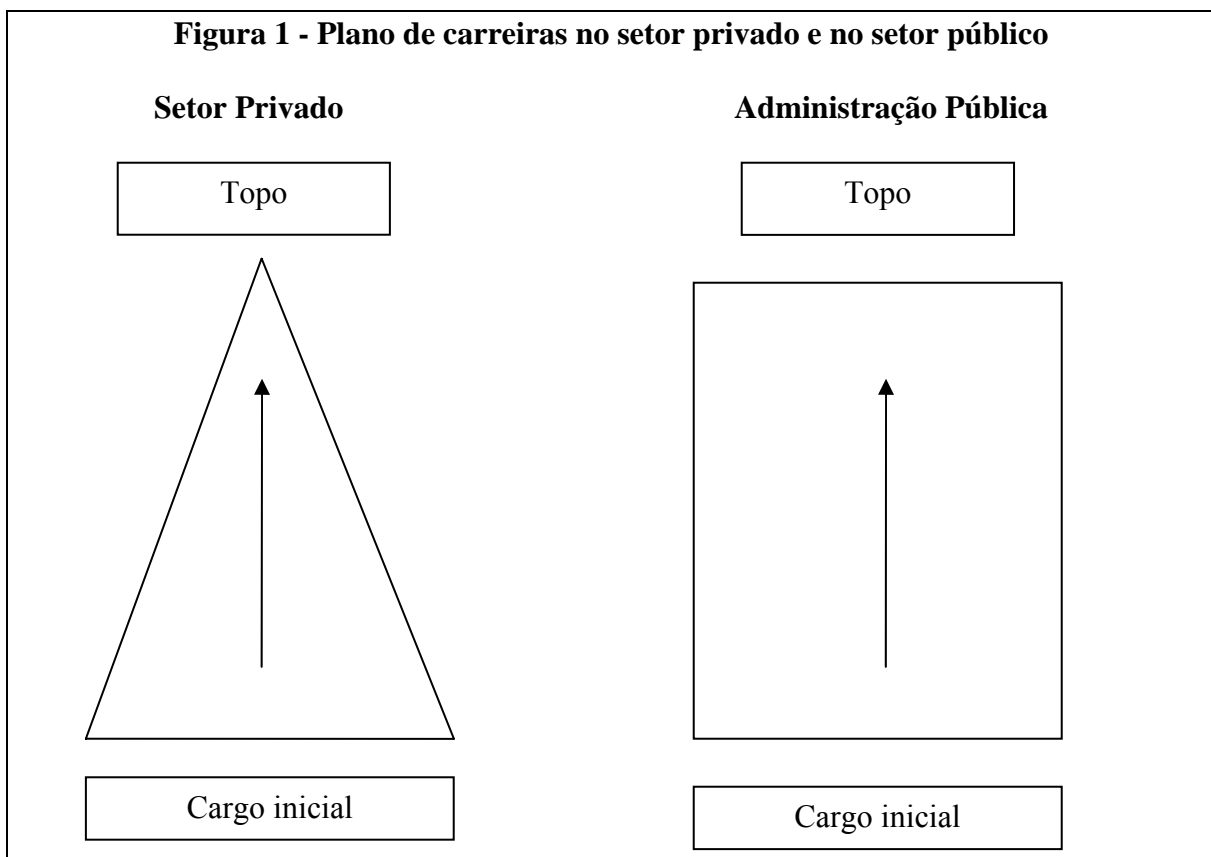
Para responder a primeira destas perguntas, vamos nos valer do texto de Bender e Fernandes (2006). Os dois autores examinaram o diferencial salarial entre o setor privado e a administração pública, nela incluídos apenas os servidores estatutários e os militares. Por meio de tratamento estatístico e rigorosos controles, os autores mostram que o diferencial de salários a favor dos funcionários públicos ampliou-se ao longo do extenso período considerado, de 1992 a 2004. A análise foi desagregada segundo os níveis de escolaridade e o resultado mencionado é o mesmo, para todos os níveis.

Há, portanto evidências empíricas substanciais indicando a existência de um diferencial salarial a favor do funcionalismo público, que está crescendo nas duas últimas décadas. Novamente, o fato de o Estado brasileiro pagar melhores salários que o setor privado, em si, não pode ser criticado. Seria uma política válida, mas teria que estar acompanhada dos mecanismos que a pudessem caracterizar como salário-eficiência: a possibilidade da demissão em caso de comprovada desídia por parte do funcionário. Voltaremos a este ponto mais adiante.

PROMOÇÕES SEM TORNEIO?

O funcionário público brasileiro tem dois cenários, dependendo da função que ocupa. Muitas funções, geralmente as de menor nível hierárquico, são funções que se encerram em uma pequena família de cargos. Nestes casos, a perspectiva de carreira não é oferecida, pelo menos não como decorrência do cargo ocupado. É claro que o funcionário, como qualquer brasileiro, pode prestar concursos e se candidatar a cargos mais elevados. O outro

cenário é mais comum em funções de maior qualificação e de maior exigência de requisitos de escolaridade. Nestes casos, há uma família de cargos que configuram uma carreira para o funcionário iniciante. São os casos, por exemplo, de juízes, delegados, diplomatas, professores universitários, fiscais e inspetores. Ocorre, porém que nestas funções, as promoções muitas vezes são decorrência simplesmente do tempo de serviço e não exigem nenhuma competição. São promoções quase automáticas. Como vimos, o processo de promoções nas organizações privadas se assemelha a torneios e a competição é um forte estímulo para o desempenho, critério utilizado para a decisão de promoção. Na medida em que o funcionário público obtenha suas promoções sem competição, o mecanismo incentivador do desempenho desaparece. O quadro de promoções na organização privada se assemelha a uma pirâmide, mas no funcionalismo público, parece um prisma, conforme mostra a Figura 1 a seguir:



A INTEGRALIDADE E PARIDADE NA APOSENTADORIA

Os funcionários públicos brasileiros têm direito a um regime bastante peculiar de aposentadoria. O benefício é igual ao valor do último salário, configurando uma taxa de reposição de 100%. Esta regra é conhecida como integralidade. Além da integralidade, o benefício de aposentadoria do funcionário público é reajustado com as mesmas taxas aplicadas aos salários dos funcionários ativos. Se os funcionários ativos recebem um aumento real (supostamente em função do crescimento da sua produtividade), os benefícios dos aposentados e dos pensionistas são reajustados nas mesmas proporções. Esta é a chamada regra da paridade.

A reforma aprovada em 2003, na primeira administração Lula, estabeleceu um teto para o benefício dos servidores públicos, que passaria a vigorar para os novos funcionários, a partir do momento em que fosse criado um benefício de aposentadoria complementar financiado segundo princípio da capitalização, com contribuições iguais do funcionário e da administração contratante. Tal dispositivo, porém, não foi regulamentado até hoje, decorridos já quatro anos da sua adoção. Assim, continuam a vigorar a integralidade e a paridade, mesmo para os funcionários admitidos depois de 2003, até a data em que a aposentadoria complementar for efetivada no funcionalismo público.

Trata-se de mais um benefício de longo prazo. Dada a característica na administração pública de oferecer empregos de longo prazo, em si, as regras não podem ser consideradas malélicas. No entanto, precisariam ser acompanhadas de ameaça de perda de benefícios, no caso de comprovado descumprimento de obrigações, para completar a racionalidade econômica de sua adoção.

RENT SEEKING: RODÍZIO NAS PROMOÇÕES PARA INCORPORAR ADICIONAIS

Na administração pública, há diversas ocasiões em que o servidor é nomeado para exercer funções adicionais àquela para a qual foi originalmente contratado. Uma dessas ocasiões é a designação para ocupar um cargo de confiança. Cargo de confiança é, em geral, um cargo de chefia, para o qual o servidor é nomeado por um servidor hierarquicamente superior. A

designação tem caráter permanente e pode ser revogada a qualquer momento. Em geral, a nomeação para um cargo de confiança é acompanhada de um adicional correspondente. Enquanto o servidor ocupar o cargo de confiança, receberá o adicional correspondente.

Outra regra comum na administração pública é a incorporação de adicionais. Depois de um período mínimo, o adicional que o servidor recebe se incorpora ao salário permanente, que é assim acrescido daquele valor. Quando, por acaso, o servidor deixar de fazer jus a receber o adicional, mesmo assim, continuará recebendo, pois estará incorporado. Em geral, o período mínimo para a incorporação é cinco anos.

Em muitas ocasiões, ocorrem verdadeiros conluíus entre os quadros de funcionários, para aproveitar, de maneira oportunista, a existência de adicionais combinados com a incorporação. É comum, por exemplo, um superior hierárquico nomear um subalterno para um cargo de chefia, que é exercida até se completar o período mínimo para a incorporação. Incorporado o adicional, o superior remove o funcionário e nomeia outro para o cargo de confiança. Dessa maneira, é feito um rodízio para proporcionar a oportunidade da incorporação ao grupo que trabalha naquela unidade.

ESTABILIDADE CONDICIONADA

Muitas pessoas acreditam que a estabilidade do funcionário público é incondicional. No entanto, os estatutos do funcionalismo, em todos os níveis da administração, estabelecem que a estabilidade seja condicionada ao cumprimento das obrigações e ao desempenho satisfatório. Em tese, portanto, a administração disporia de mecanismos para exercer a ameaça e até mesmo para concretizar a ameaça e chegar à demissão. No entanto, são raríssimos os casos de demissão de funcionários públicos. Elas ocorrem em geral quando há uma forte evidência de corrupção. Praticamente não se tem notícia de demissões por falta de esforço ou por desempenho insatisfatório, embora a população se queixe freqüentemente de mau atendimento em postos de saúde, em postos do INSS, e mesmo em escolas e outras repartições públicas.

AUSÊNCIA DE AMEAÇAS CRÍVEIS: A IRRACIONALIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Os servidores do Estado brasileiros têm seus contratos de trabalho regidos pelos respectivos estatutos do funcionalismo público, em cada esfera da administração e em cada unidade administrativa. O conjunto das regras oferece uma série de direitos que tornam o emprego público bastante atraente. Fazem parte do contrato de trabalho do servidor público, entre outros, os seguintes itens: escalas salariais crescentes, aposentadoria integral e paritária, salário-eficiência, estabilidade no emprego. Como vimos nas seções precedentes, estas políticas são adotadas por organizações privadas quando (a) não podem ou quando é muito custoso observar o esforço dos seus empregados; (b) existe conhecimento específico na organização. As organizações privadas costumam adicionar a estas políticas, um conjunto de ameaças para induzir o empregado a não abandonar o esforço no desempenho de suas atribuições, para manter o interesse pelo seu emprego.

Em princípio, os direitos e benefícios dos funcionários públicos brasileiros não poderiam, em si, serem considerados privilégios, se estivessem acompanhados das ameaças de perda de emprego decorrentes da falta de esforço, comprovadamente observada. Ocorre que infelizmente, até onde podemos observar esta face da moeda não existe, ou pelo menos, não é praticada. Decorre daí que a política de recursos humanos do funcionalismo público brasileiro pode ser caracterizada como um conjunto incompleto de regras. A ausência de ameaças e de mecanismos punitivos retira dela o princípio de racionalidade econômica.

GASTOS COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO: O GOVERNO FEDERAL

Nesta seção, vamos apresentar alguns dados que descrevem os gastos com pessoal ativo e inativo do governo federal. Há alguns dados dispersos de algumas unidades da federação e de alguns municípios, mas optamos por concentrar a análise apenas no caso do governo federal, para discutir as tendências à luz das considerações teóricas das seções anteriores. A principal razão para esta escolha é bastante pragmática: apenas a administração pública federal disponibiliza um conjunto detalhado e contínuo de dados sobre o funcionalismo público. A fonte de dados utilizada é o Boletim Estatístico de Pessoal, disponibilizado na internet pela Secretaria de Administração do Ministério do Planejamento. Utilizamos o boletim de janeiro de 2007, que apresenta dados anuais a partir de 1995 (informações monetárias) ou desde 1991 (informações quantitativas), até o ano de 1996.

Os gráficos a seguir foram construídos a partir das tabulações disponibilizadas pela Secretaria da Administração na internet. Como mostraremos em alguns pontos, seria interessante se pudéssemos construir novas tabelas a partir dos dados individualizados dos servidores. Como não é possível, teremos que limitar a discussão até onde as tabulações prontas permitirem. Mesmo assim, acreditamos que a análise a seguir, mesmo circunscrita à esfera federal e limitada pela natureza dos dados, seja suficiente para ilustrar nossos argumentos e para justificar as sugestões de políticas apresentadas na seção final.

O primeiro aspecto que examinamos é tamanho do quadro de servidores. Na primeira metade da década de 1990, observamos um crescimento no total de servidores federais, que passa de cerca de 1,5 milhão para aproximadamente 1,9 milhão. Ao longo dos anos seguintes, o total se mantém nesse nível e volta a crescer a partir de 2003, primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Lula (Gráfico 1). Esse volume se refere ao total de servidores, tanto os ativos como os inativos. Quando desagregamos os dados segundo estas duas categorias, percebemos que o crescimento no quadro de funcionários foi causado pelo aumento expressivo de servidores inativos, ocorrido exatamente na primeira metade dos anos 1990. O governo federal contratou um número equivalente de ativos, para substituir os servidores que se aposentaram logo depois da promulgação da Constituição de 1988, e que

se beneficiaram com a flexibilização dos requisitos para a aposentadoria no serviço público. Em 1991, havia 500 mil inativos, e cinco anos depois, em 1995, esse número tinha chegado ao dobro, a 1 milhão. Enquanto isso, o número de ativos permaneceu constante, indicando o movimento de reposição dos servidores que se aposentavam (Gráfico 2).

Do lado das despesas, o quadro é sempre crescente no período considerado. Mesmo após 1995, quando a quantidade de servidores públicos federais se estabilizou, a folha não parou de crescer em termos reais (Gráfico 3). O crescimento maior ocorreu no poder Legislativo (crescimento real de 102%) e principalmente no Judiciário (crescimento real de 200%). No início do período, os gastos com servidores do poder Executivo representavam 90% do total. Ao final, em 2006, essa proporção tinha caído para 80%. No total dos três poderes, a folha do funcionalismo cresceu 38% em termos reais (Gráfico 4).

Durante o período 1995/2005, as despesas com aposentadorias e pensões cresceram em termos reais a taxas maiores que as despesas com a remuneração dos servidores ativos. Em 2006, a tendência se inverteu e as despesas com a remuneração dos servidores ativos cresceram mais que as com os inativos, provavelmente em decorrência do aumento do quadro, promovido na gestão Lula, como já mencionado (Gráfico 5). Ainda em relação às despesas com aposentadorias e pensões, os dados da Secretaria da Administração demonstram a precocidade com que nossos servidores públicos se aposentam. Nada menos que 13% deles têm idades entre 41 e 50 anos; 47% entre 51 e 60 anos e apenas 40% têm mais de 60 anos (Gráfico 12).

A área que apresenta o maior gasto com pessoal no governo federal é Educação, que representou em 2006 25% do total da folha. A segunda área com grande participação é a Fazenda (com 14%), seguida da Saúde (13%), Previdência e Assistência Social (11%) e Justiça (7%). O conjunto das áreas examinadas nesta série de estudos, Educação, Saúde e Segurança (aqui considerada como Justiça) representam 45% da folha do governo federal (Gráfico 6).

Como vimos, no período que se seguiu à adoção do Plano Real, em 1995 a quantidade de servidores se estabilizou, até o período Lula. Vimos também, que mesmo estabilizando o quadro, as despesas com pessoal continuaram crescendo em termos reais. Como conciliar as duas informações, sabendo que a administração Fernando Henrique procurou controlar os salários, deixando praticamente congelados os valores dos vencimentos? A resposta pode estar ligada à estrutura dos vencimentos do funcionalismo. Como descrevemos em seção anterior, a remuneração é composta de um salário-base e de adicionais e gratificações. Ocorre que no período de grande rigor no controle dos salários-base (1997-2002), o crescimento das gratificações e dos adicionais aparentemente compensou aquela política. Isso pode ser inferido por meio do Gráfico 7, que apresenta o aumento absoluto anual nos gastos com os vencimentos básicos e com as gratificações e adicionais. Durante todo o período a parcela referente aos adicionais e às gratificações cresceu mais em termos absolutos do que os vencimentos básicos. Como interpretar essa informação?

Idealmente, precisaríamos saber qual a composição da remuneração segundo as duas parcelas. Infelizmente, o Anuário oferecido pela Secretaria da Administração não informa a estrutura. Fornece apenas o crescimento absoluto, de cada uma delas. Podemos pensar em duas estruturas. Primeiro, a parcela referente aos adicionais e gratificações é maior que o salário base e, conseqüentemente, seu incremento absoluto teria que ser maior mesmo que o crescimento relativo não o fosse. Nesse caso, a estrutura da remuneração dos servidores públicos estaria bastante desfigurada, a tal ponto que o vencimento base seria a parcela menos importante. Segundo, (e talvez a mais provável), a parcela de complementos é menor que o vencimento base. Nesse caso, o crescimento absoluto dos complementos indicaria que a administração não estaria conseguindo conter as despesas com pessoal por meio do controle do salário base. Em qualquer das duas hipóteses, a utilização de complementos salariais para engordar a remuneração estaria indicando a limitação das políticas de controle dos gastos com pessoal, na presença de adicionais e incorporações cuja concessão foge ao controle dos administradores.

Apesar do crescimento real das despesas com pessoal apontado nos parágrafos anteriores, este item não é o que mais cresce na estrutura do gasto público federal. Pelo contrário, a proporção representada pela despesa com o funcionalismo é francamente decrescente ao longo do período 1995-2006. Considerando a receita corrente bruta, o gasto com pessoal representava quase 30% em 1995 e caiu para aproximadamente 16% em 2005. Considerando a receita líquida, a proporção caiu de 56% para 27%, no mesmo período (Gráficos 8 e 9).

O quadro de dirigentes e supervisores no funcionalismo público é relativamente grande. Este grupo é constituído por servidores que exercem os chamados cargos de confiança e/ou cargos de DAS (Direção e Assessoramento Superior). Quando o servidor é designado para um cargo de DAS, recebe um adicional no seu salário. Em 2006, o contingente dos servidores ocupando cargos de confiança era de aproximadamente 73 mil indivíduos, praticamente o mesmo tamanho observado em 1997. Uma parte destes servidores tinha um adicional de DAS. O número de cargos com DAS está crescendo rapidamente na administração Lula. Em 1996 havia algo como 17 mil cargos de DAS, e o seu número passou para aproximadamente 20 mil ao final do primeiro mandato do Presidente Lula (Gráficos 10 e 11). Se considerarmos que todos os cargos de DAS estão incluídos entre os cargos de confiança, há aproximadamente 73 mil servidores com algum poder de comando, ou seja, algo como 7% do total do quadro. Levando-se que em conta que os cargos de confiança e os de DAS não são permanentes e seus ocupantes podem ser substituídos a qualquer momento, é possível inferir que a quantidade de servidores que conseguem aumentar seus vencimentos com as incorporações sucessivas dos correspondentes adicionais é sempre grande.

Gráfico 1: Número de funcionários do governo federal - 1991/2006

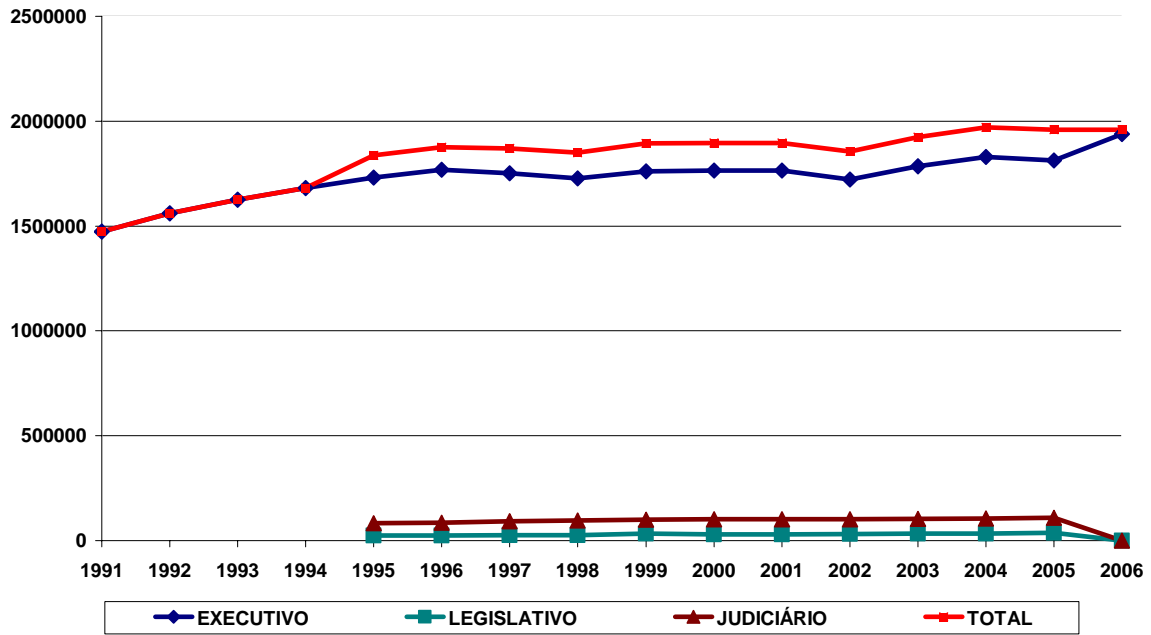


Gráfico 2: Ativos e inativos no governo federal - 1991/2006

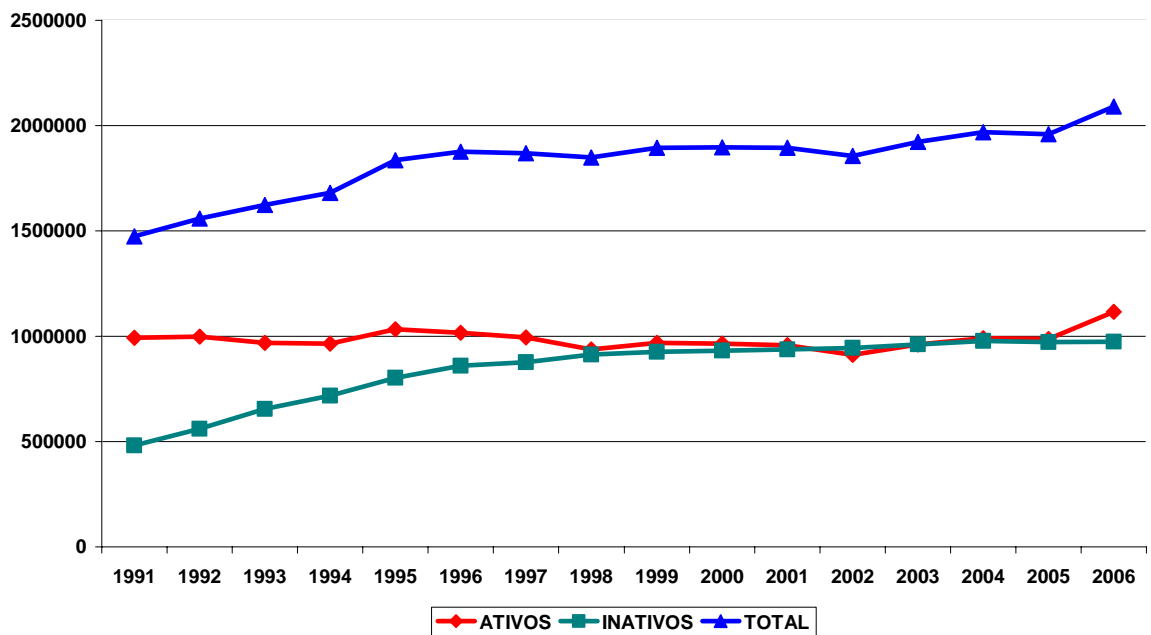


Gráfico 3: Despesas com pessoal - Governo Federal -1995/2006 - R\$ bi/ 2006

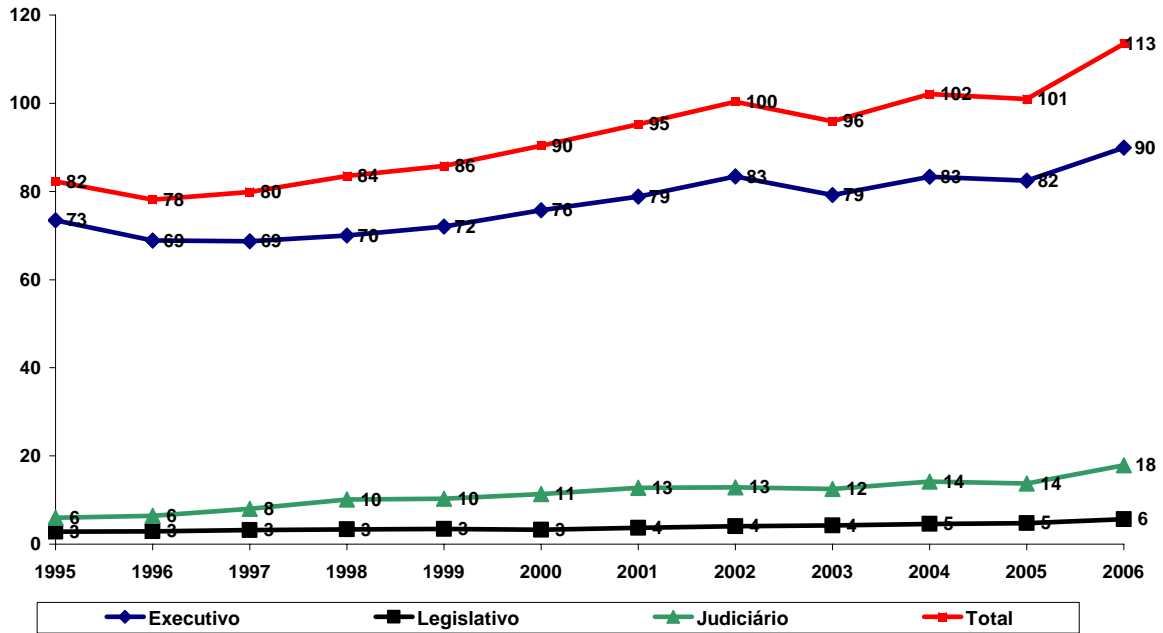


Gráfico 4: Despesas do governo federal com recursos humanos - 1995/2007 - Base 100=1995

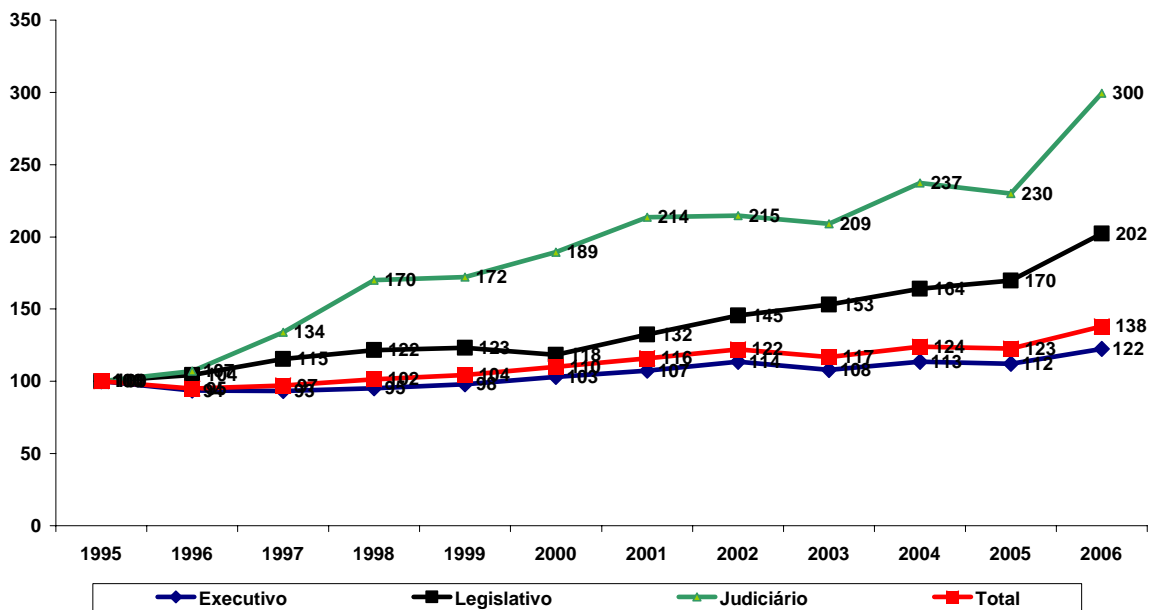


Gráfico 5: Despesas com ativos e inativos do governo federal - 1995/2006
(Base100=1995)

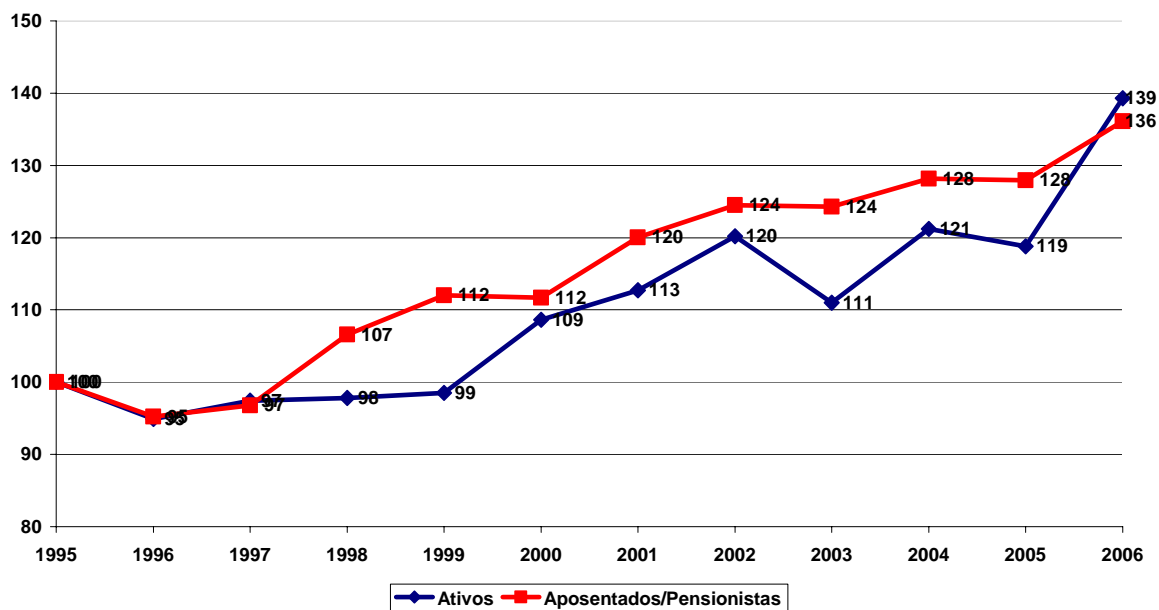


Gráfico 6: Principais participações na despesa com pessoal do governo federal
2006

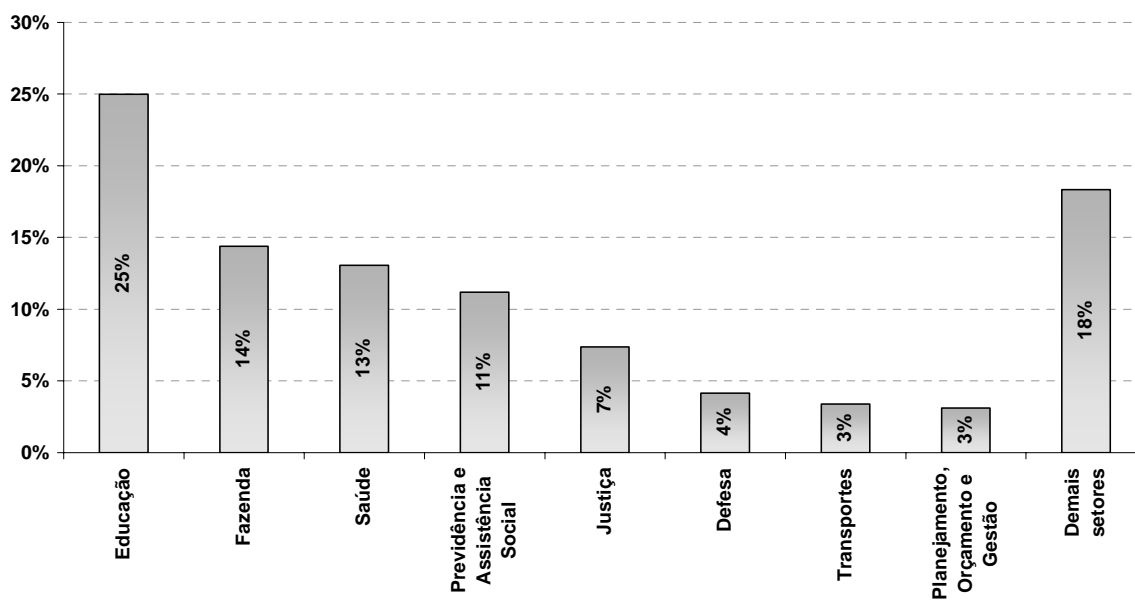


Gráfico 7: Variação anual dos vencimentos básicos e dos adicionais e gratificações - Executivo Federal - 1995/2006 (R\$bilhões de 2006)

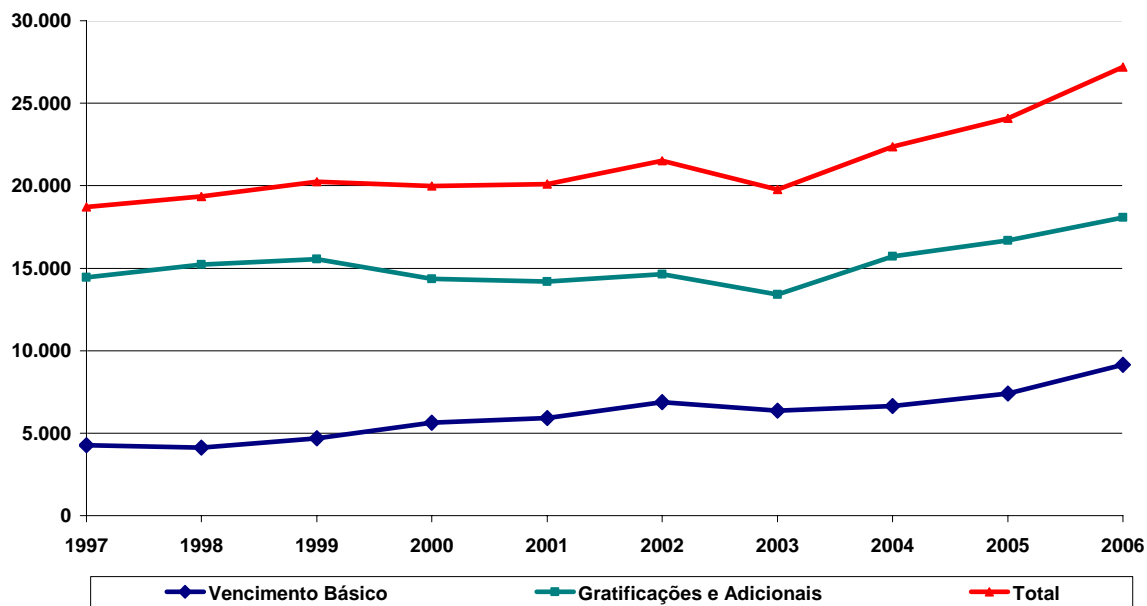


Gráfico 8: Despesa com pessoal/Receita corrente

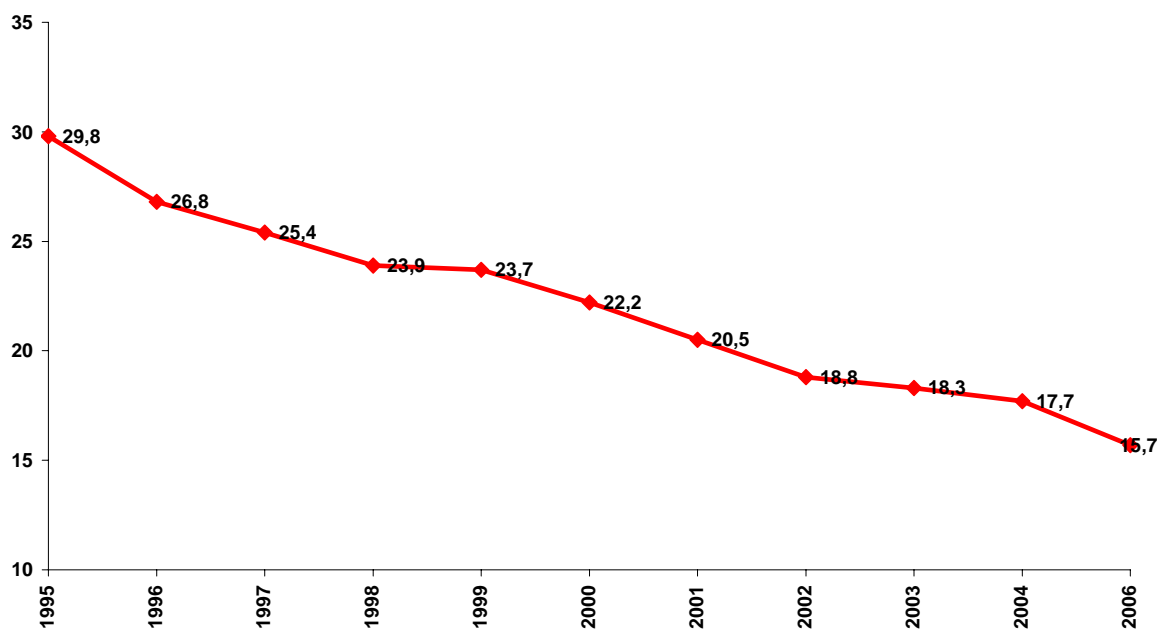


Gráfico 9: Proporção despesa com pessoal/receita corrente líquida

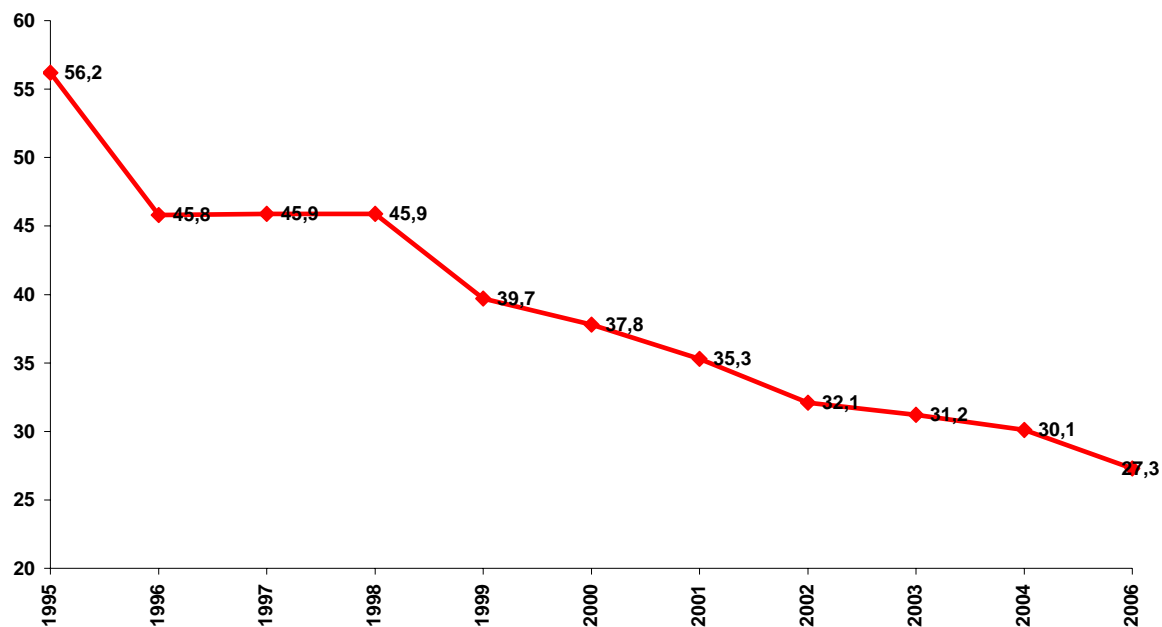


Gráfico 10: Cargos de confiança no governo federal - 1997/2006

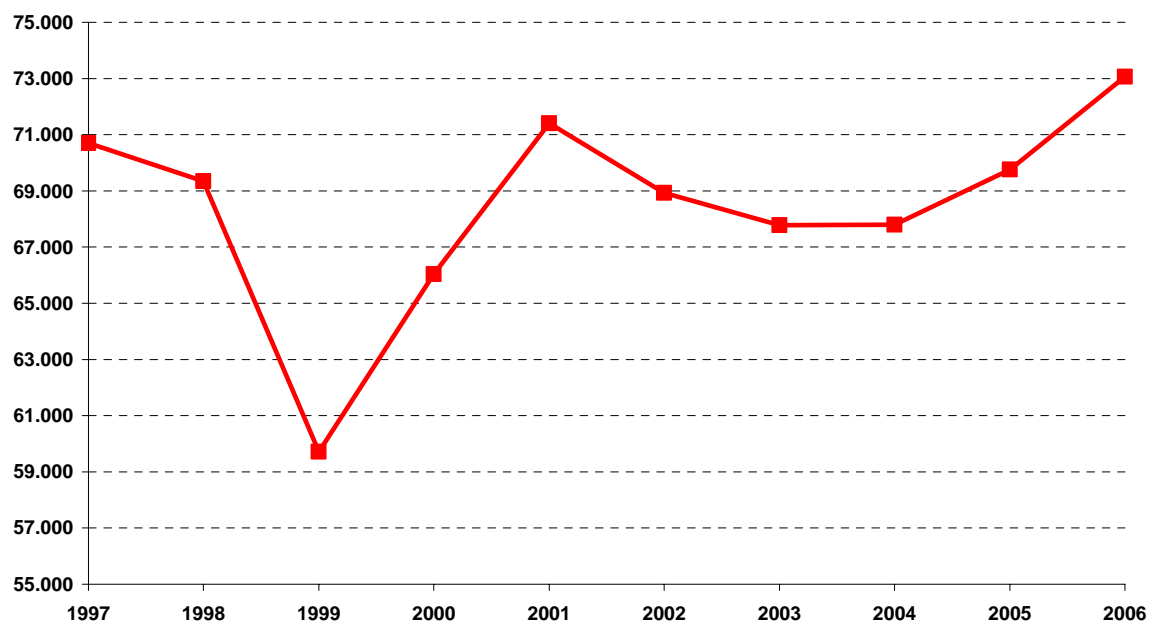


Gráfico 11: Cargos de DAS no governo federal - 2001/2006

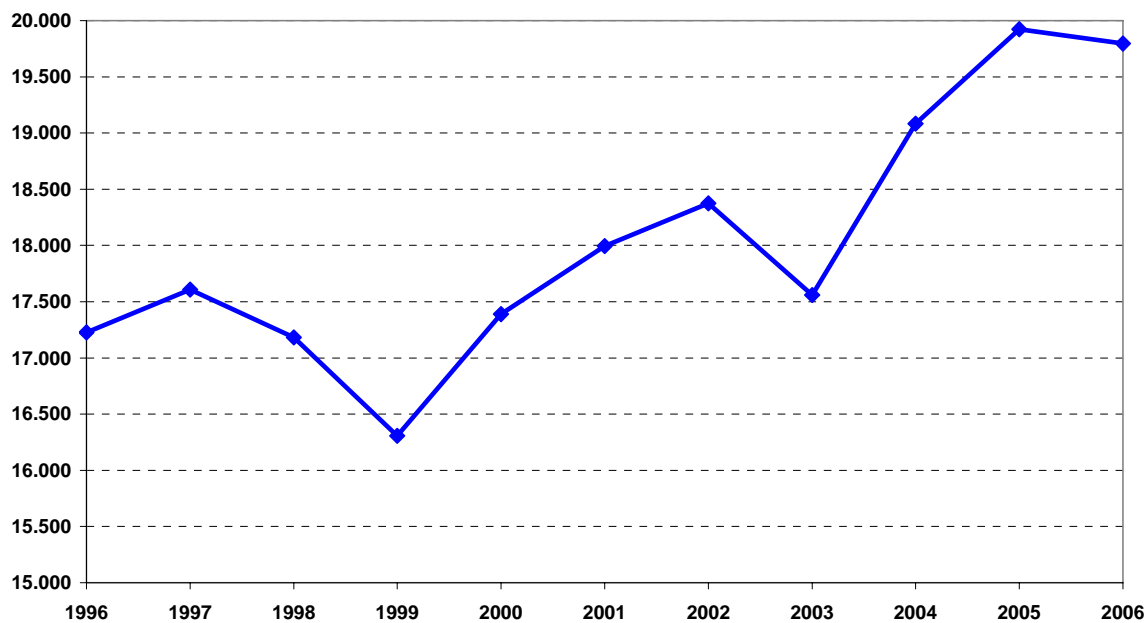
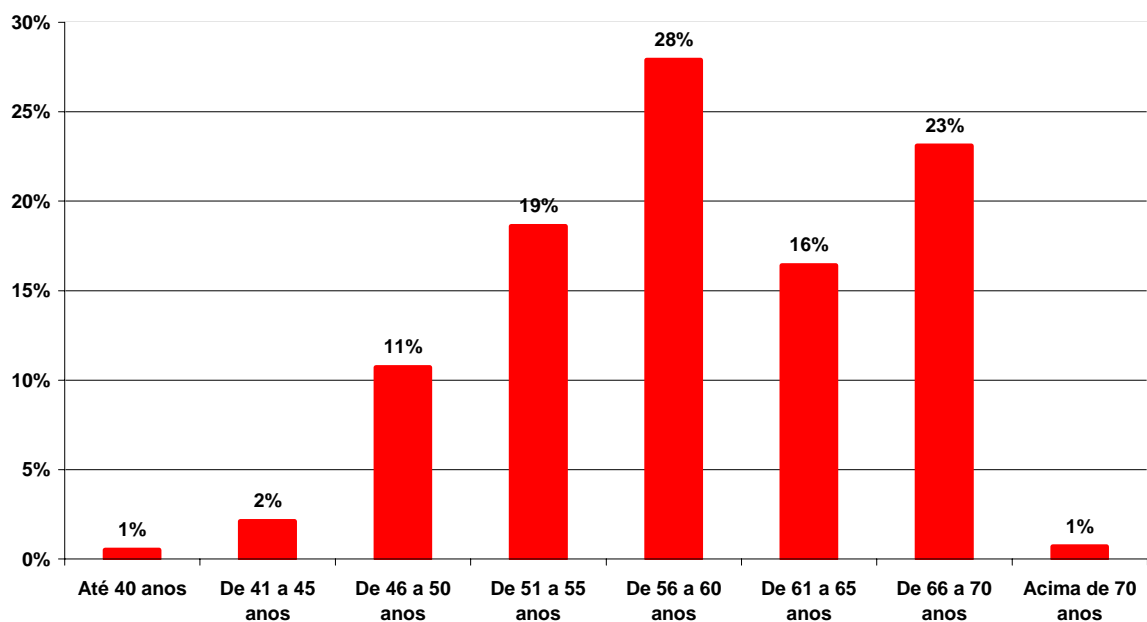


Gráfico 12: Distribuição etária dos aposentados do Executivo Federal - 2006



SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

Neste texto fizemos primeiramente algumas considerações de ordem teórico-conceitual, valendo-nos de conceitos e modelos utilizados na Economia do Trabalho e mais especificamente na chamada “*Personnel Economics*”, a Economia do Trabalho aplicada às organizações. A principal mensagem da revisão teórica foi a de que organizações que escolhem relacionamentos trabalhistas de longo prazo e oferecem garantias implícitas ou explícitas aos seus empregados estão fazendo escolhas racionais e adotando políticas compatíveis com suas necessidades. No entanto, ressaltamos que este tipo de política vem sempre acompanhado de um lado repressivo, constituído pela ameaça crível da demissão. O trabalhador que comprovadamente descumprir o contrato de longo prazo pode ser demitido e perder os ganhos futuros que lhe foram prometidos.

Em princípio, portanto, as políticas de garantias futuras que o funcionalismo público brasileiro desfruta não são intrinsecamente perniciosas. Ocorre, porém que lhes falta o necessário complemento, que seria a possibilidade concreta de perda das vantagens futuras prometidas, quando ocorresse um comprovado desvio de conduta do servidor.

Os dados analisados comprovaram os dois lados da política de recursos humanos da administração pública. Com base nas tabulações disponibilizadas pela Secretaria da Administração Federal, constatamos que o quadro de funcionários públicos federais não pode ser considerado grande. Mas a proporção de inativos no quadro é exagerada. Para cada servidor federal ativo há hoje um inativo. Dos 2 milhões de servidores, apenas 1 milhão estão trabalhando, configurando a existência de um inativo para cada ativo. Para se ter uma idéia do exagero dessa proporção, basta lembrar que na PEA brasileira como um todo, há 25 milhões de inativos para 85 milhões de ativos (1 inativo para 4 ativos, aproximadamente). Portanto, uma política renovada de recursos humanos na administração pública teria que começar pelo lado das regras de aposentadoria. A adoção de uma idade mínima compatível com nossa realidade demográfica e com a disponibilidade de recursos públicos é uma medida absolutamente indispensável.

O principal resultado que mostramos talvez seja a constatação de que existe uma tendência endógena de crescimento da despesa com funcionalismo. A despesa com a folha de pagamentos está hoje descolada da quantidade de servidores, chegando mesmo a um ritmo explosivo no Judiciário e no Legislativo.

Mostramos também que o conhecido mecanismo de adicionar parcelas aos vencimentos básicos é bastante disseminada na administração pública federal, a tal ponto que o crescimento absoluto da despesa com pessoal ocorre em maior magnitude nos adicionais e nas gratificações. Esse fato demonstra que políticas que tentem controlar os vencimentos básicos têm e terão poucas chances de sucesso.

Há um excesso de cargos de confiança e de DAS na administração federal: 7% dos servidores ocupam tais posições. O número é elevado, levando em conta que estes cargos são voláteis. É como se houvesse um plano de carreiras para cima e para baixo, o tempo todo. O incentivo que o plano de carreira oferece, quando a promoção é permanente, desaparece no nosso serviço público, pois os critérios para as promoções obedecem a interesses de momento e não aos objetivos de longo prazo.

O que fazer para corrigir tais distorções? Pode-se pensar em dois formatos de políticas. Um deles seria o de extinguir as garantias e as promessas de ganhos futuros. Para começar, extinguir a estabilidade no emprego. Transformar a administração pública em algo parecido com o que ocorre na maioria das organizações privadas brasileiras, nas quais, como se sabe, a taxa de rotatividade é elevada. Não recomendamos esta linha, simplesmente porque a administração pública precisa de continuidade para a boa gestão do conhecimento específico que nela se produz.

A segunda formatação seria continuar com as políticas de longo prazo, mas complementado-as com a parte essencial para seu sucesso: implantar mecanismos de monitoração sobre o desempenho dos servidores para a partir deles capacitar os gestores de exercer a ameaça da descontinuidade da relação de emprego e conseqüente perda das vantagens futuras prometidas. Parece-nos que a melhor maneira de monitorar é

simplesmente transferir poder ao usuário, o cidadão que utiliza os serviços públicos. A cada transação, a cada atendimento, a cada prestação de serviços, corresponderia uma avaliação, dada pelo próprio usuário. Com os recursos da informática, não seria difícil instalar em cada unidade da administração pública um painel eletrônico para essa finalidade. O usuário teria o poder de manifestar imediatamente sua satisfação com o atendimento recebido. O servidor acumularia pontos e se sua média estivesse abaixo de um padrão previamente negociado, seria penalizado. A penalização seria gradual e cumulativa e caso não houvesse recuperação do desempenho, o servidor poderia ser demitido, perdendo todas as vantagens futuras.

Em outras palavras, estamos propondo que se transfira para o cidadão usuário a monitoração do serviço público. O cidadão tem esse poder, quando participa do mercado. Se não estiver satisfeito com os serviços ou os bens oferecidos por uma empresa privada, pode exercer seu poder de consumidor e não adquirir o bem ou o serviço. No setor público, porém, o cidadão não tem escolha. Se não for bem atendido, não pode mudar de fornecedor nem tem a quem recorrer. Mesmo que tenha, a instância à qual vai recorrer tem pouco poder para corrigir a situação. Com o mecanismo da avaliação em tempo real, estaríamos dando ao cidadão o poder de influir na qualidade do serviço prestado.

Podemos sugerir, na mesma linha, que o serviço público adote o modelo de promoções permanentes, sem possibilidade de voltas à função anterior. Ou seja, substituir o prisma pela pirâmide, como já nos referimos. Para tornar o novo incentivo mais eficaz, as decisões de promoção poderiam ter a participação de instâncias externas, constituídas por representações dos próprios usuários. Dessa forma, as promoções, os aumentos por mérito, as aposentadorias ficariam efetivamente condicionadas ao desempenho, ao contrário do que ocorre hoje.

Outro ponto que poderia ser alterado nas atuais políticas é a questão dos adicionais e complementos salariais. Estas políticas deveriam ser substituídas por regras salariais simples e transparentes, permitindo que a cada função correspondesse um único

vencimento. Finalmente, como já mencionamos tudo isso deveria ser acompanhado de uma reforma nas regras da aposentadoria e este ponto será objeto de um texto específico.

Em síntese, estamos sugerindo concretamente quatro medidas:

- 1. Transferir poder ao cidadão usuário:** o poder de monitorar seria transferido ao usuário, com implicações para o futuro do servidor avaliado em tempo real.
- 2. Promoção no estilo de torneios:** decididas por instâncias externas com carreiras no formato de pirâmides. Promoções irreversíveis e permanentes.
- 3. Transparência salarial:** Eliminação das políticas de adicionais e complementos atuais e substituição por aumentos baseados apenas no mérito.
- 4. Reforma das regras de aposentadoria:** introdução de idade mínima compatível com a realidade fiscal e demográfica. Regime unificado com o INSS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becker, Gary S., **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**. Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- Bender, Siegfried e Reynaldo Fernandes; “Gastos públicos com pessoal: uma análise do emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004”; in **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, ANPEC, 2006 (disponível em http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm#trabalhos).
- Brickley, James A., Clifford W. Smith e Jerold L. Zimmerman; **Managerial economics and organizational architecture**, Irwin, 1997.
- Doeringer P. e Piore M., **Internal Labor Markets and Manpower Analysis**, Heath Lexington Books, 1971.
- Lazear, Edward P., **Personnel Economics for Managers**, John Wiley & Sons, 1998.
- Lazear, Edward P., **Personnel Economics**, MIT Press, 1995.
- Milgrom, Paul e John Roberts; **Economics, Organizations and Management**; Prentice Hall, 1992.

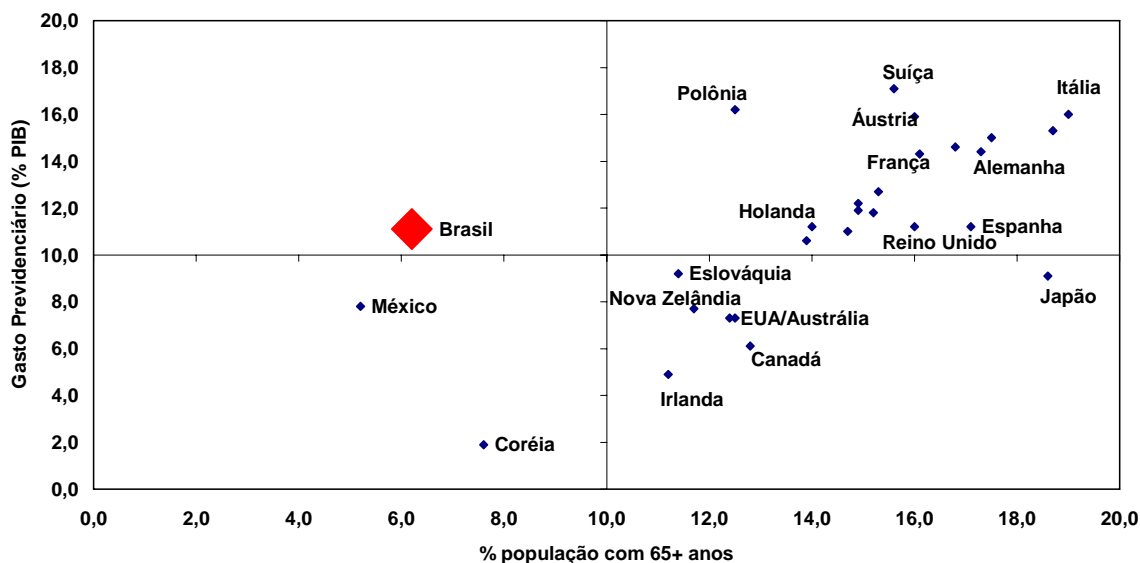
UMA NOVA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS NOVOS TRABALHADORES²⁹

Hélio Zylberstajn – FEA/USP

INTRODUÇÃO

O Brasil gasta aproximadamente 11% do seu PIB com o pagamento de benefícios previdenciários. É muito? É pouco? Para responder, precisamos comparar nossos gastos com os gastos dos outros países. O Gráfico 1 mostra que a variável que comanda os gastos com aposentadorias é o tamanho da proporção de idosos. O Brasil é um caso curioso: tem uma pequena população de idosos e ao mesmo tempo tem um gasto com benefícios previdenciários semelhante ao dos países com população mais idosa. Pelo critério da comparação internacional, a conclusão inevitável é que o Brasil gasta muito com benefícios previdenciários.

Gráfico 1: Gastos previdenciários e população idosa na OCDE e no Brasil



Fonte: Banco Mundial, OECD e STN Ministério da Fazenda. Adaptado de Pinheiro, Armando Castelar e Giambiagi, Fabio, "Rompendo o marasmo - A retomada do desenvolvimento no Brasil", Ed. Campus, 2006, Gráfico 6.3.

²⁹ Este texto é uma síntese do artigo de Zylberstajn, Zylberstajn, Afonso e Portela Souza, (2007), intitulado A transição para um sistema universal e único de Previdência Social.

Se examinarmos a questão do ponto de vista eminentemente fiscal, a conclusão é a mesma. A Tabela 1 mostra que, em 2006, os três níveis da administração pública arrecadaram 34,7% do PIB e gastaram 37,6% (gerando assim um déficit de 2,9% do PIB). Do lado do gasto, as despesas estão divididas em três categorias: benefícios previdenciários (11,0% do PIB), juros nominais (7,3%) e demais gastos (19,3%). A última coluna representa a distribuição do gasto: para cada R\$100 de dispêndio do governo, R\$19 destinam-se ao pagamento dos juros da dívida pública, R\$29 para o pagamento de benefícios previdenciários e R\$51 para os demais gastos. Os custeios da Educação, da Saúde, da Segurança, da Justiça, dos Transportes e os investimentos na infra-estrutura têm que se contentar com pouco, porque o governo está comprometido com as duas outras despesas. Em particular, o gasto excessivo com os benefícios previdenciários induz o Estado a aumentar a arrecadação e, ao mesmo tempo, a desviar os recursos para financiar a Previdência Social. A Tabela 1 mostra que o cobertor é grande, mas há muitos pés compridos para cobrir.

Tabela 1 - Receita tributária e gasto público no Brasil – 2006

Receita tributária e gasto público	R\$ bilhões	% PIB	Distribuição do gasto (%)
1. Receita tributária total	806,0	34,7	
2. Gasto público total	873,4	37,6	100
Benefícios previdenciários	255,5	11,0	29
Juros nominais	169,6	7,3	19
Demais gastos	448,3	19,3	51
3. Resultado nominal (1 – 2)	65,4	2,9	

Fonte: IBGE e ajustes dos autores

Neste artigo, apresentamos uma proposta para uma ampla reforma da Previdência Social no Brasil³⁰. Na próxima seção, apresentamos o modelo de previdência social que poderia ser adotado para os futuros trabalhadores, e na Seção 3 algumas medidas para alterar as regras de aposentadoria dos atuais trabalhadores. A Seção 4 mostra nossas estimativas dos impactos fiscais e sociais da adoção de mudanças paramétricas, sem incluir os impactos das mudanças estruturais propostas para os novos trabalhadores e finalmente, na Seção 5 apresentamos as considerações finais.

³⁰ A proposta de reforma da Previdência pode ser defendida por pelo menos três outros argumentos, além do argumento fiscal. Nosso sistema é injusto (trata desigualmente os beneficiários), é atuarialmente desequilibrado, impõe custos muito grandes na contratação formal de mão-de-obra. Neste texto, nos concentramos apenas na justificativa fiscal para a reforma sugerida.

OS ELEMENTOS DE UM NOVO SISTEMA DE APOSENTADORIA DOS NOVOS TRABALHADORES

Para corrigir as conhecidas distorções do atual sistema, propomos a adoção de cinco princípios para o novo sistema de aposentadoria para os novos trabalhadores:

1. Universalidade: O novo sistema adotaria explicitamente a idéia de universalizar benefícios, concedendo-os sem nenhuma contrapartida e sem nenhuma exigência, além da condição de ser cidadão do país. Este princípio se aplicaria a apenas parte dos benefícios, com o objetivo de garantir a todos os brasileiros um nível mínimo de renda ao atingir a idade de aposentadoria.

2. Equidade: As regras do novo sistema seriam as mesmas para todos os participantes, independentemente do setor de atividade e independentemente da relação de emprego. Hoje, as regras para cada situação são diferentes e partem de princípios diferentes, o que gera tratamentos mais e menos generosos e produz desigualdade e percepção de injustiça. O novo sistema trataria todos os novos trabalhadores segundo as mesmas regras, inclusive os servidores públicos, eliminando as causas da desigualdade.

3. Equilíbrio atuarial: O novo sistema, ao contrário do atual, seria estabelecido de forma a garantir que, para uma mesma geração, o total arrecadado seria igual ao total pago. Contribuições e benefícios seriam equivalentes financeiramente, a taxas de desconto razoáveis. Dessa forma, uma geração não transferiria encargos para as outras gerações.

4. Eficiência: O novo sistema procuraria minimizar o impacto do financiamento da Previdência Social no mercado de trabalho, para promover a formalização das relações de emprego. Para tanto, procuraria reduzir e equalizar alíquotas de contribuição sobre os salários, tanto as que são pagas pelos trabalhadores como as que são pagas pelas empresas.

5. Simplicidade: Finalmente, haveria um conjunto pequeno de regras e estas seriam muito simples, fáceis de explicar e fáceis de entender. A comunicação do novo sistema para a massa de participantes seria facilitada com esse princípio.

A partir destes princípios, o novo sistema se estabeleceria na forma de um modelo único, com regras simples e iguais para todos os brasileiros: trabalhadores assalariados do setor privado, funcionários públicos, autônomos e empregados domésticos. As regras seriam as seguintes:

(a) Taxa de reposição de 100% para a base da pirâmide social: o desenho do novo sistema para os novos trabalhadores seria ajustado intencionalmente para garantir a manutenção integral da renda para quem tem renda mensal no trabalho de até R\$1.200,00³¹.

(b) Idade mínima para aposentadoria: todos os novos trabalhadores se aposentariam aos 65 anos (ou talvez 67 anos).

(c) Tempo de contribuição: para se aposentar com o valor integral do respectivo benefício previsto, todos contribuirão durante pelo menos 40 anos. Pessoas que cheguem aos 65 anos sem ter contribuído durante 40 anos poderiam se aposentar, mas o valor do seu benefício seria proporcional ao número de contribuições.

(d) Quatro pilares: os novos trabalhadores teriam um sistema de aposentadoria constituído de quatro pilares, a saber:

Pilar 1: Renda Básica do Idoso (RBI)

Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição (BCR)

Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização (BCC)

Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC)

(e) Pilar 1: Renda Básica do Idoso – RBI. A RBI seria um benefício universal e não contributivo. Todos os brasileiros receberiam sua RBI quando completassem 65 anos, independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social. Todos o receberiam independentemente de sua renda. A RBI seria intransferível: a morte do

³¹ O valor de R\$1.200 corresponde a aproximadamente 3 vezes o Salário Mínimo vigente em 2007. A partir de agora, expressaremos os valores dos benefícios sugeridos na proposta de reforma sempre em Reais, procurando colocar em prática a idéia de desvinculação entre benefícios previdenciários e Salário Mínimo.

beneficiário implicaria a extinção do benefício, que não se transformaria em pensão para o cônjuge. A RBI seria um programa financiado com recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo próprio INSS. O valor da Renda Básica do Idoso poderia ser R\$200,00.

(f) Pilar 2: Benefício Contributivo por Repartição – BCR. O BCR equivaleria ao atual RGPS (administrado pelo INSS), mas seria estendido aos novos funcionários públicos também. Para receber o BCR o indivíduo deveria cumprir dois requisitos: primeiro ter completado 65 anos e segundo, ter contribuído durante 40 anos. O valor do BCR variará entre R\$200,00 e R\$1.000,00. Os indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre uma renda equivalente a R\$400,00, receberão um BCR de R\$200,00. Para estes, aos 65 anos, os dois benefícios (RBI e BCR) somarão R\$400,00, garantindo assim a taxa de reposição de 100%. Os indivíduos que tiverem contribuído durante 40 anos sobre R\$1.200,00 receberão um BCR de R\$1.000,00 e a soma dos dois benefícios resultará em R\$1.200,00, novamente proporcionando uma taxa de reposição de 100%. Os que tiverem contribuído sobre rendas maiores que R\$1.200,00 terão o BCR limitado a R\$1.000,00. Os indivíduos que completarem 65 anos e não tiverem contribuído durante 40 anos receberão um BCR proporcional ao tempo e ao valor médio sobre o qual contribuíram. Por exemplo, para um tempo de contribuição de 20 anos sobre R\$1.200,00, o valor do benefício será reduzido pela metade, ficando em R\$500,00. O BCR seria financiado por meio de contribuições sobre a renda dos segurados e administrado pelo INSS.

(g) Pilar 3: Benefício Contributivo por Capitalização - BCC. Este pilar poderia ter diversos formatos. Muitos defendem que a participação seja compulsória, com gestão privada dos fundos. Os autores deste artigo não recomendam este formato por diversas razões. Nossa restrição mais importante se baseia na contradição que se criaria com participação compulsória e a gestão privada. Se o Estado compele o cidadão a adquirir um bem ou um serviço, deve também de alguma forma oferecer garantias sobre essa aquisição. Assim, o Estado teria que garantir rentabilidade e liquidez aos fundos administrados por organizações privadas. Um arranjo desse tipo redundaria em altos custos de administração

(como mostra o exemplo do Chile) e também criaria condições para comportamentos oportunistas de difícil prevenção.

Para evitar estes problemas, os autores sugerem outro arranjo, mais simples e mais viável: a transformação do FGTS simultaneamente em Seguro-Desemprego e poupança capitalizada para aposentadoria. Por falta de espaço neste texto, não poderemos oferecer os detalhes dessa sugestão. Em linhas gerais, a justificativa é bastante simples³². Para propor mudanças nas regras de aposentadoria dos novos trabalhadores, julgamos essencial levar em conta as instituições existentes no mercado de trabalho e as restrições e oportunidades a elas associadas. Nessa perspectiva, lembramos que existe desde 1966 um sistema de poupança compulsória da qual participam todos os trabalhadores assalariados do setor formal privado, o FGTS, que é administrado pela Caixa Econômica Federal.

Para se transformar num fundo de desemprego e aposentadoria, as empresas continuariam a depositar 8% do salário dos empregados nas contas do FGTS, mas os valores depositados poderiam ser sacados em apenas três situações: desemprego, aposentadoria e morte.

O novo FGTS continuaria sendo depositado nas contas individuais na Caixa Econômica Federal. Seria uma poupança compulsória, gerida exclusivamente pelo Estado, por meio da CEF e remunerada a taxas reais e competitivas, similares às taxas de títulos públicos. Hoje, o fluxo do FGTS é praticamente zerado ano a ano, pois os trabalhadores sacam o montante que acumularam em cada desligamento e tendem a transformá-lo em consumo. O volume de saques praticamente iguala o volume de depósitos. Nas nossas simulações (que não apresentamos aqui), estimamos um fluxo líquido positivo durante as duas primeiras décadas depois do início da reforma. Os saques por desemprego e por morte seriam menores que os depósitos, gerando uma poupança líquida.

Finalmente, o novo FGTS seria estendido aos funcionários públicos. Dessa forma, o governo completaria a reforma de 2003, que previa a constituição de um fundo de

³² A transformação do FGTS em Seguro-Desemprego foi sugerida por Ricardo Paes de Barros, José Marcio Camargo, José Paulo Z. Chahad e Hélio Zylberstajn ao então Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, em 2001. Stiglitz e Yun (2005) defendem idéia semelhante.

aposentadoria complementar dos servidores públicos. Esta solução teria uma vantagem adicional: como a taxa de rotatividade dos funcionários públicos é praticamente nula, o volume de saques seria muito pequeno, gerando um fluxo líquido positivo por algumas décadas, que ajudaria a financiar a transição para o novo modelo, sem necessidade de aportes para este segmento.

(h) Pilar 4: Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização – BCVC. Este benefício complementa os três primeiros pilares. Tem caráter voluntário e se baseia em contas individuais capitalizadas, cujos gestores são escolhidos pelos participantes.

Financiamento do novo sistema. Para financiar o Pilar 2 todos os novos trabalhadores contribuiriam com 5% de seus rendimentos (incidindo até o teto de R\$1.200,00) e as empresas com 10% (incidindo sobre todo o salário). Hoje, as empresas contribuem com 20% (sobre todo o salário) e os empregados contribuem com 7,65% a 11% (incidindo até o teto atual, aproximadamente R\$2.880,00). A carga de contribuições do novo sistema seria menor que a carga que incide sobre os trabalhadores atuais e poderia criar uma dualidade no mercado de trabalho, implicando em diferentes níveis de encargos previdenciários. Para evitar que isso ocorresse, haveria uma contribuição adicional de 10% sobre as empresas, incidindo sobre todo o salário, que estamos denominando de **contribuição isonômica**. Além de equalizar a carga de contribuições dos novos trabalhadores com os atuais trabalhadores, a contribuição isonômica proporcionaria receitas adicionais para financiar a transição do atual sistema para o novo modelo que estamos propondo. As receitas da contribuição isonômica se juntarão às receitas das contribuições dos atuais ativos e se destinarão a financiar todos os benefícios para os atuais ativos, sejam eles previdenciários, sejam não previdenciários.

O novo modelo de aposentadorias para os novos trabalhadores tem vantagens evidentes sobre o modelo atual. Primeiro, a RBI, que é uma garantia de renda para todos os idosos, sem nenhuma restrição, exceto a idade de 65 anos. Este benefício substituirá para os novos trabalhadores os benefícios não contributivos que hoje são conhecidos como LOAS. Indivíduos que nunca contribuíram para o INSS e mesmo indivíduos que nunca trabalharam

teriam direito à RBI. A concessão da RBI não dependeria de nenhuma comprovação exceto a apresentação do Registro de Nascimento. A decisão de conceder ou não a RBI não dependeria da boa vontade de algum agente governamental ou da intervenção de alguma instituição, como hoje ocorre com a concessão do LOAS. O cidadão estaria livre para exercer seu direito e obter a RBI, automaticamente.

A segunda vantagem é que a RBI seria claramente definida como um benefício não contributivo, financiado com recursos do Tesouro e não com contribuições sobre a folha de salários. As contribuições dos segurados se destinariam exclusivamente a financiar os benefícios contributivos. A diferença na natureza dos benefícios (contributivos e não contributivos) implicaria a separação das respectivas fontes de financiamento (tributos gerais financiando a RBI e contribuições sobre a folha de salários financiando o BCR). A distinção conceitual e a separação das fontes de financiamento tornariam mais transparentes as contas do novo sistema previdenciário.

A terceira vantagem seria a desoneração da folha de pagamentos. Ao transferir o financiamento do benefício não contributivo explicitamente para o Tesouro, reduziríamos a necessidade de recursos para financiar o INSS. Ao mesmo tempo, como o benefício contributivo dos novos trabalhadores terá um teto de R\$1.000,00, as alíquotas de contribuição incidentes sobre a renda dos segurados serão menores do que as atuais alíquotas. Ou seja, a necessidade de recursos para financiar o INSS quando o novo sistema estiver plenamente implantado e começar a pagar suas aposentadorias, será sensivelmente menor do que no atual. Sendo assim, o volume de encargos previdenciários sobre a folha de salários será menor que o atual, com impactos positivos no mercado de trabalho.

Em quarto lugar, o novo sistema introduziria um grau de equidade na concessão de aposentadorias, hoje inexistente. Todos os brasileiros receberiam o mesmo tratamento, até a renda de R\$1.200,00. Seria um sistema único, nos dois primeiros pilares, para todos. Como mais de $\frac{3}{4}$ dos trabalhadores brasileiros se encontram nesta faixa de renda, o novo sistema preservaria para os novos trabalhadores todos os direitos prometidos pelo sistema atual e ainda asseguraria a RBI também para todos, mesmo para os que não trabalham. Com este

desenho, o novo sistema seria superior, para a grande maioria dos trabalhadores. Além disso, todos os trabalhadores participariam também do terceiro pilar, e por ocasião da aposentadoria teriam um reforço na sua renda com a poupança acumulada. Os demais trabalhadores que tivessem capacidade de poupança poderiam acumular recursos por meio das contas individuais do Pilar 4 e, dessa forma, obter benefícios de aposentadoria maiores, na exata medida de suas respectivas capacidades de poupança.

AJUSTE GRADUAL NO SISTEMA DOS ATUAIS TRABALHADORES

Ao criar o novo sistema para os novos, o país projetaria um cenário mais ameno no futuro, mas ainda teria que atravessar um duro caminho de desequilíbrio entre receitas e gastos previdenciários dos atuais trabalhadores e dos atuais inativos. Para suavizar a travessia e até mesmo para viabilizá-la, seria preciso mudar o atual sistema também. Naturalmente, estas mudanças precisariam ser feitas com muito critério. Cuidado especial deveria ser reservado para os trabalhadores que estão na iminência de se aposentar pelas regras atuais. Não é desejável mudar regras abruptamente para estes indivíduos. Além de não ser justo, a mudança abrupta criaria resistências à própria reforma desejada, como já ocorreu no passado e essas resistências poderiam inviabilizar o ajuste tão necessário. Enfim, é preciso compatibilizar a necessidade do ajuste com a realidade social, existencial e política das pessoas atingidas pelo ajuste.

O ajuste seria implementado por meio de um conjunto de medidas a seguir descritas, as quais têm dois princípios como ponto de partida. Primeiro, reduzir a pressão fiscal dos gastos com benefícios previdenciários para as próximas décadas. Segundo, levar em conta as expectativas dos atuais ativos. As medidas levariam tanto mais em conta estas expectativas quanto mais próxima a data da aposentadoria, nas regras atuais. Nenhuma das medidas se aplicaria aos atuais aposentados e pensionistas. Todas as medidas tratariam dos trabalhadores que estão em atividade, e sua aplicação se daria de forma gradual, atingindo com menor intensidade os que estão próximos da aposentadoria pelas regras atuais e aprofundando os efeitos de forma crescente para aqueles cujas aposentadorias não são iminentes. O conjunto de medidas para os atuais ativos configurariam uma reforma paramétrica com as seguintes medidas:

(a) Instituição gradual de idade mínima de aposentadoria para os atuais trabalhadores. Esta medida se justifica pela precocidade da aposentadoria no nosso país e, por outro lado, pelo fato de que a expectativa de vida dos brasileiros está crescendo em ritmo forte, segundo o IBGE. Nossas simulações, que serão apresentadas mais adiante,

mostram que a imposição de uma idade mínima para a aposentadoria traria um grande alívio para as contas da Previdência.

A idade mínima seria introduzida apenas no quinto ano, contado a partir do momento de adoção da reforma aqui proposta. Portanto, durante 5 anos, as pessoas continuariam a se aposentar nas regras atuais. A partir do ano 6, todos os homens se aposentariam com 60 anos e as mulheres com 55 anos. Os professores homens se aposentariam com 60 anos e as professoras com 53 anos. A partir daí, a idade de aposentadoria cresceria gradualmente, até chegar a 65 anos para homens e mulheres. A transição demoraria 14 anos para os não professores de ambos os sexos e para os professores homens. Para as professoras, a transição demoraria 16 anos. A partir daí, todos os brasileiros, homens e mulheres, funcionários públicos e trabalhadores do setor privado, professores e professoras se aposentariam aos 65 anos.

(b) Eliminação gradual de diferenças no tempo de contribuição para os atuais trabalhadores. Simultaneamente à introdução da idade mínima, seria introduzida a equalização do tempo de contribuição para todos os segurados. Ao final do período de transição da instituição da idade mínima, todos os segurados se aposentariam também após terem contribuído durante 40 anos para o INSS. Para se aposentar, a condição necessária seria a idade de 65 anos. Para os que não completassem 40 anos de contribuição, o valor do benefício seria proporcional ao período contributivo.

(c) Desvinculação do benefício previdenciário mínimo do Salário Mínimo. A Constituição Federal estabelece que o menor benefício do INSS é igual ao Salário Mínimo. Essa vinculação tem impedido o crescimento do Salário Mínimo. Hoje, R\$1 de aumento no Salário Mínimo faz a despesa do INSS crescer em R\$200 milhões por ano. A partir de 1994, com o Plano Real, o Salário Mínimo tem crescido em termos reais, mas esse crescimento tem agravado as contas da Previdência Social. Temos dois objetivos conflitantes: de um lado, é preciso aumentar o Salário Mínimo, para aumentar a renda dos trabalhadores ativos menos qualificados. Mas, de outro lado, é preciso controlar o crescimento dos gastos com benefícios previdenciários. Para sair desse dilema será

necessário desfazer a vinculação institucional entre o mercado de trabalho e os gastos da Previdência Social. Seria necessário emendar a Constituição para alterar a vinculação entre o menor benefício previdenciário com o Salário Mínimo.³³

(d) Renda Básica do Idoso para os atuais idosos. A RBI, já mencionada como o benefício universal e não contributivo que constitui o Pilar 1 do sistema de aposentadorias para os novos trabalhadores, seria estendida imediatamente aos atuais idosos. A partir da promulgação da reforma aqui proposta, todos os brasileiros com 65 anos passariam a ter direito à RBI, independentemente de terem ou não contribuído para a Previdência Social. A RBI substituiria imediatamente os benefícios denominados genericamente como LOAS. Seria concedida a partir da data da solicitação, sem retroatividade. Para preservar o princípio do gradualismo na reforma, o valor inicial da RBI poderia ser igual ao Salário Mínimo na época da sua implantação. Gradualmente, esse valor seria reduzido ao longo de 40 anos, até atingir o equivalente a R\$200 de 2007. Neste período, os primeiros novos trabalhadores estariam se aposentando e receberiam então esse valor de R\$200 na sua RBI.

³³ Como estratégia alternativa, o governo poderia adotar pisos salariais nacionais, diferenciados por categorias ocupacionais, conforme disposto no Art. 7º, inciso V da Constituição Federal. Os trabalhadores ativos teriam sua remuneração mínima definida pelos pisos salariais enquanto os inativos continuariam com seus benefícios mínimos atrelados ao Salário Mínimo. Esta estratégia tem duas vantagens: não precisaria de mudanças na Constituição e o crescimento real da base salarial do setor privado deixaria de afetar as contas públicas.

RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES COM AS MUDANÇAS PARAMÉTRICAS

Para fazer as simulações, utilizamos os micro dados da PNAD 2005, que foram tratados com a metodologia de micro simulação descrita em Portela et al. (2006) e Giambiagi et al. (2007). O primeiro resultado da simulação é apresentado na Tabela 2 e mostra que apenas a reforma paramétrica reduziria consideravelmente a dívida atuarial da Previdência Social nos três segmentos considerados: o RGPS (que corresponde aos benefícios contributivos do INSS), o LOAS/RMV ou RBI (que corresponde aos benefícios não contributivos do INSS) e o RPPS (que corresponde aos sistemas de aposentadorias da administração pública). No total, a dívida atuarial atual, de 1,9 PIB's de 2005 seria reduzida para menos da metade, chegando a 0,8 PIB's do mesmo ano. Se computássemos os resultados da mudança estrutural aqui proposta, a redução na dívida seria ainda mais expressiva. De qualquer maneira, os resultados indicam que a transição para um novo regime de previdência, unificado e único e redimensionado nos moldes que estamos aqui propondo seria perfeitamente viável do ponto de vista fiscal.

Tabela 2 - Dívida Atuarial nos três cenários de reforma, expressa em PIB's de 2005
(crescimento do PIB = 3,5% ao ano; Taxa de desconto = 3% ao ano)

Segmento	Cenário básico	Reforma paramétrica
RGPS	0,5	-0,2
LOAS/RMV ou RBI	0,4	0,2
RPPS	0,9	0,8
Total	1,9	0,8

Os resultados de nossas micro simulações são agora utilizados para produzir o Gráfico 3, no qual apresentamos os impactos fiscais apenas da Reforma Paramétrica, em dois conjuntos de curvas. Uma delas mostra a evolução anual do gasto com benefícios previdenciários no caso de não se fazer nenhuma reforma (o Cenário Básico, que no gráfico é designado por CB) vis-à-vis a evolução dos mesmos gastos no caso de se fazer a reforma paramétrica. Nos dois casos, a tendência dos gastos é declinante como proporção do PIB (supostamente crescente à taxa de 3,5% ao ano). O outro conjunto de curvas representa a

evolução anual do déficit previdenciário, que também apresenta tendência declinante. Vale observar que na hipótese de se fazer a reforma paramétrica, o déficit se anularia por volta do ano 45 depois da sua implantação (Gráfico 3).

Vale lembrar que apenas a reforma paramétrica já produziria resultados importantes. Mas esse tipo de reforma não alteraria a atual carga tributária necessária para financiar o pagamento dos benefícios previdenciários. Se adicionalmente à reforma paramétrica, o país decidisse fazer também uma reforma estrutural, haveria um alívio considerável na tributação sobre a folha de salários e sobre a produção, com os benefícios daí decorrentes.

A metodologia da microssimulação permite que examinemos os impactos fiscais isolados de cada medida sugerida, que são apresentados no Gráfico 4 (extraído de Giambiagi et al, 2007). Se nada for feito, o país chegaria a uma situação muito preocupante, com um déficit na Previdência Social se o Salário Mínimo for ajustado apenas para repor a inflação a partir de 2011, e nenhuma reforma for feita, a diferença entre os gastos com benefícios e a arrecadação sobre a folha ficaria no nível de 4% a 5% do PIB durante duas ou três décadas (no caso de um crescimento do PIB de 3,5% ao ano). Se o Salário Mínimo crescer acima da inflação, a situação fiscal ficaria ainda pior.

O Gráfico 4 mostra que a principal medida (do ponto de vista fiscal) seria a adoção de uma idade mínima para os atuais ativos, a vigorar de forma gradual, a partir do quinto ano depois de decidida a reforma. Todas as demais medidas têm impactos, mas o grande efeito seria conseguido com a adoção da idade mínima. Para completar a reforma, seria preciso reduzir as contribuições sobre a folha, e é por essa razão que recomendamos, além da reforma paramétrica para os atuais ativos, uma reforma estrutural para os novos trabalhadores, nas bases expostas nas seções precedentes.

Gráfico 3: Impactos Fiscais da Reforma Paramétrica

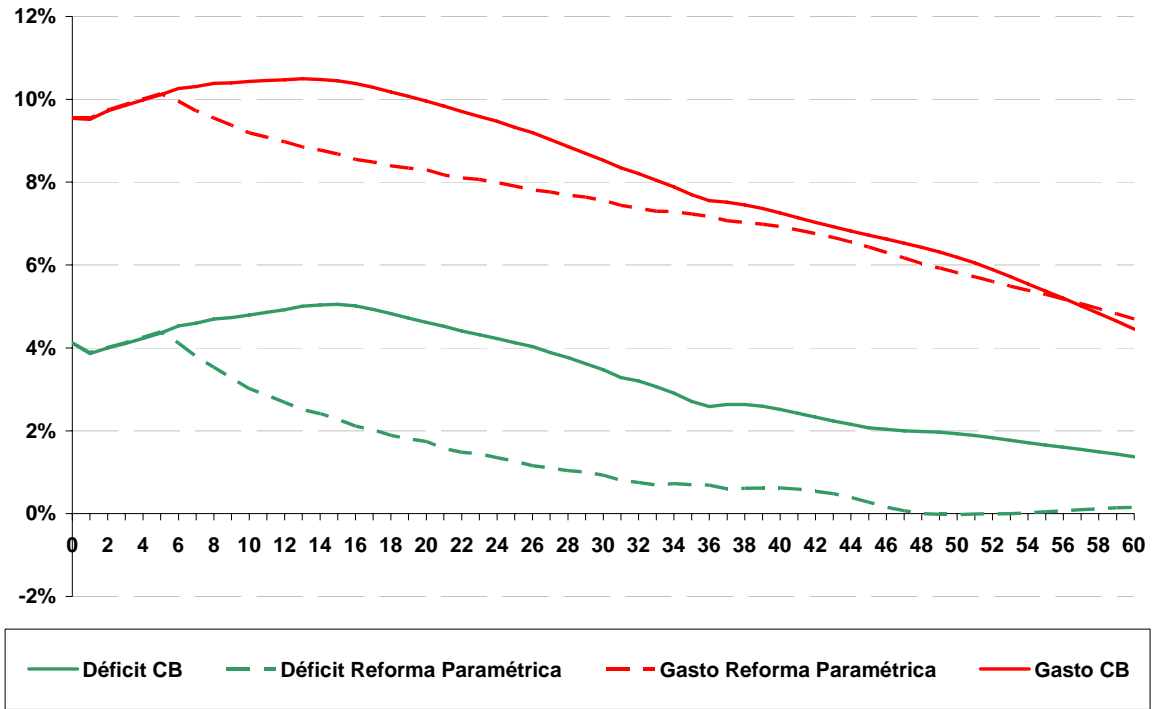
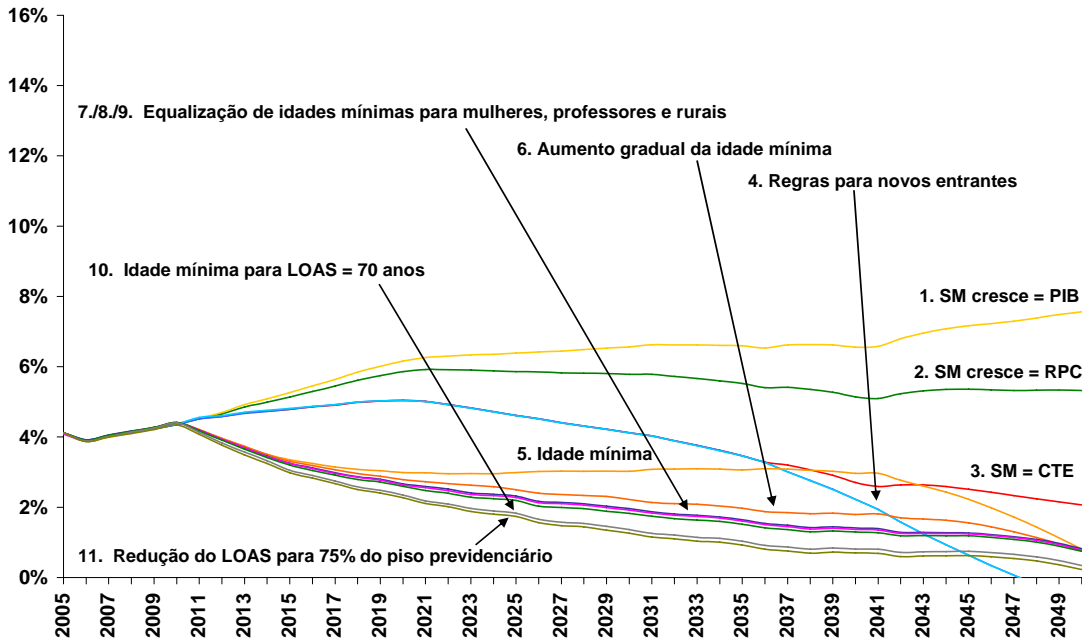


Gráfico 4: Déficit anual da Previdência Social, em % do PIB
Taxa de crescimento do PIB = 3,5% aa (2005-2050)



CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Neste texto, sugerimos a adoção de um novo conceito de benefício, a Renda Básica do Idoso, um benefício universal e não contributivo, como o primeiro pilar do novo sistema de previdência social. Para aumentar a viabilidade da reforma da Previdência Social, propusemos alterações que afetam muito pouco os atuais trabalhadores ativos. Tanto a reforma paramétrica como a reforma estrutural, para os novos trabalhadores, têm em comum a adoção de uma idade mínima de aposentadoria no Brasil e a manutenção do valor real do benefício mínimo contributivo. A primeira delas não altera as estruturas de contribuição e de benefícios. A segunda propõe a redução do teto do INSS, a unificação dos dois regimes em único regime e propõe a criação de um pilar no regime de capitalização (com aproveitamento do FGTS, idéia que foi apenas sugerida sem examinar aspectos quantitativos). Com os resultados da micro simulação, que a reforma paramétrica traria um alívio fiscal, mas a um nível alto de gastos e de contribuições ainda alto. Sugerindo que deveria ser complementada com a reforma estrutural

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Zylberstajn, H, Eduardo Hzylberstajn, Luís Eduardo Afonso, André Portela Souza; “A transição para um sistema universal e único de Previdência Social”, **mimeo**, 2007.

GIAMBIAGI, F., ZYLBERSTAJN, H., AFONSO, L. E., Souza, A. P. e ZYLBERTAJN, E., “Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas”, IPEA, **Texto para Discussão 1289**, 2007.

SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; FLORI, P. M. "Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência brasileiro". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 36(1), 2006.

STIGLITZ, Joseph E. e JUNGIOLL Yun, “Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance”; **Journal of Public Economics** 89, pp. 2037-2065, 2005.