

A saga de Belíndia: as políticas sociais no país dos contrastes

Simon Schwartzman

Introdução: Pobreza, direitos sociais e oportunidades.....	2
Mobilidade Social e novas oportunidades.....	4
As expectativas de mobilidade.....	8
As políticas urbanas.....	9
O estado de bem-estar social e as políticas de transferência de renda.....	10
Educação: direito social ou capacitação?.....	12
Educação profissional – a porta de saída?.....	17
Acesso ao mercado de trabalho.....	21
O sistema de proteção social.....	23
Inclusão, movimentos sociais e empoderamento.....	25
Conclusões.....	26

Quando Edmar Bacha visitou Belíndia, nos anos 70, não foi difícil explicar ao Rei que o bolo do PIB, sozinho, não traz felicidade; e o fez não só pelo uso inteligente da matemática, mas também porque outros, dentro e fora do reino, já começavam a mostrar como a desigualdade das fatias do bolo não só era grande como parecia aumentar (Fishlow 1972, Hoffmann and Duarte 1972, Bacha and Unger 1978). Isto não foi suficiente, no entanto, para convencer ao Rei a começar a compartilhar o bolo antes que acabasse de crescer. Nos anos seguintes, a necessidade de repartir melhor o bolo foi se tornando mais consensual, mas o fermento foi perdendo seu efeitos antes que a transição para uma sociedade moderna e desenvolvida, na qual todos participariam e se beneficiariam, pudesse se completar (Bacha and Klein 1986). Quando Bacha volta a Belíndia 20 anos depois, o rei havia sido deposto, os direitos à participação e ao consumo haviam sido solenemente consagrados em uma bela constituição cidadã, mas o bolo havia solado, e foi preciso usar uma matemática muito mais complicada para mostrar que seria possível voltar a um mundo real aonde a soma das fatias crescesse, mas sem ser maior do que o bolo, e foi assim por um tempo (Bacha 1995). Mas a crença mágica de que a distribuição das fatias faria o bolo crescer, e que o povo podia ir bem mesmo quando a economia fosse mal, embora evidente, parecia ter

se enraizado (Neri 2010, Bacha and Schwartzman 2011); e foi preciso aguardar o difícil momento da crise para que começasse a ser revista.

Introdução: Pobreza, direitos sociais e oportunidades.

O Brasil é conhecido por seus altos níveis de desigualdade social e de renda, que se reduziram em certa medida, nas últimas décadas, entre os assalariados, graças ao crescimento económico e diferentes políticas de distribuição de renda e a provisão de expansão de serviços sociais, como educação, saúde, habitação e outros. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em parceria com instituições brasileiras, estima o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros (IDHM), e constatou que a maioria dos municípios melhorou muito significativamente a sua condição no período 1991-2010, passando do nível “baixo” para “alto” em termos de renda, longevidade e escolaridade de sua população (PNUD 2013). Desde meados dos anos 1990, os sucessivos governos implementaram várias políticas para lidar com as questões da desigualdade social, pobreza, educação, saúde e emprego. As melhorias havidas são inegáveis, mas permaneceram incompletas, e sempre persistiu a dúvida sobre em que medida estas melhorias seriam sustentáveis, porque resultantes de políticas sociais bem concebidas, ou precárias, simples reflexos das oscilações das condições económicas do país, que, por sua vez, dependiam e dependem das condições da economia e da política internacional.

A ênfase posta na necessidade de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda era e é claramente justificada pelas condições existentes; para ter um impacto duradouro, no entanto, essas políticas teriam que não só distribuir benefícios, mas também criar melhores oportunidades para as pessoas melhorarem sua capacidade de se envolver produtivamente na economia e participar mais ativamente como cidadãos plenos na sociedade, superando as limitações de suas origens socioeconômicas e menos dependentes de benefícios e subsídios públicos.

O tema da relação entre pobreza e capitalismo é central das teorias sociológicas de modernização, que tem sua origem nos textos de T. Tönnies e E. Durkheim no início do século 20, e foi codificada na teoria do sistema social de T. Parsons (Tönnies 1912, Durkheim 1967, Parsons 1991). A ideia central é que as sociedades tradicionais são baseadas na hierarquia de status, que as pessoas adquirem ao nascer, em contraste com as sociedades modernas, baseadas em posições de mercado que dependem do desempenho de cada um. Na prática, ninguém está totalmente livre das condições derivadas de suas

origens, mas as sociedades podem variar muito em relação à medida em que os seus cidadãos podem ter e fazer uso das oportunidades para decidir sua própria vida. Sociedades tradicionais tendem a ser estruturadas em divisões e hierarquias sociais, econômicas e étnicas, e a expectativa é que cada pessoa aceite sem questionar o lugar, estilo de vida e formas de pensar de seu grupo social. A ampliação do direito de escolha dos indivíduos, quando ocorre, é consequência das alterações nos sistemas de valores, com o aumento do individualismo; do enfraquecimento das instituições tradicionais de poder baseadas no status e hierarquia; da ampliação da mobilidade social e geográfica de larga escala; e do desenvolvimento econômico, permitindo que as pessoas se libertem da necessidade de trabalhar apenas para sua sobrevivência diária. Um componente central dessa evolução é a expansão da educação pública, acessível a todos independentemente de suas condições, que possa proporcionar aos indivíduos não só as qualificações necessárias para participar no mercado de trabalho, mas também a capacidade de compreender o contexto mais amplo em que vivem, para que possam buscar novas as oportunidades e decidir sobre o seu destino.

A questão da pobreza, sobretudo na influente literatura inglesa, foi tratada na maioria das vezes como um problema moral, como em Malthus, a ser resolvido pela prédica religiosa ou a caridade, que, no caso clássico da Inglaterra, levaram à grande polêmica sobre os benefícios ou danos morais das “poor laws” (Malthus 1998, Polanyi 2001). Com o moderno estado de bem-estar social, a questão da pobreza se transforma na questão dos direitos sociais, com os quais, na formulação clássica de T. H. Marshall, os contratos são invadidos pelo status, os preços de mercado são subordinados à justiça social, e a livre negociação é substituída pela declaração de direitos (Marshall 1950).

O problema das sociedades modernas é como combinar a preservação dos direitos sociais com o estímulo aos mecanismos de mercado que geram riqueza e permitem a ampliação do bem-estar social. O caminho, em princípio, é desenvolver políticas sociais que não consistam em simples distribuição de benefícios de status, mas em instrumentos que aumentem a oportunidade que as pessoas possam ter para fazer suas opções e buscar seu lugar na economia e na sociedade. Nesta perspectiva, em relação ao bolsa família, o programa de transferência condicionada de renda que foi a política social emblemática do Brasil desde o final dos anos 1990, a questão é se ele se limitava a “dar o peixe”, melhorando as condições de vida dos destinatários, ou teria também a capacidade de “ensinar a pescar”, abrindo portas para que as pessoas pudessem sair da armadilha da

pobreza. Em relação à expansão da educação, a questão é se ela se limita a dar acesso à educação formal a mais pessoas, distribuindo credenciais, ou contribui para aumentar a produtividade, reduzindo assim as diferenças de oportunidade. Uma característica das políticas sociais dos últimos anos no Brasil tem sido a ênfase dada à participação social na implementação de políticas, desde os orçamentos participativos até aos inúmeros conselhos comunitários associados às políticas de educação, saúde e outros programas sociais. Aqui, novamente, a questão é se este tipo de empoderamento social ajudou a melhorar a qualidade e a equidade das políticas sociais e as competências dos participantes como cidadãos. Neste artigo, vamos rever as principais políticas sociais postas em prática na sociedade brasileira nos últimos vinte anos examinando, em cada caso, quanto eles realmente levaram a maiores oportunidades para a população pobre, ou em que medida se limitaram à distribuição de benefícios em uma perspectiva assistencial, ou caridosa.

Mobilidade Social e novas oportunidades

As três características principais da sociedade brasileira são sua modernização tardia, a grande desigualdade e a alta mobilidade social. O Brasil foi o maior importador mundial de escravos africanos, com cerca de cinco milhões trazidos para as plantações de cana-de-açúcar, café e mineração; e o último a abolir a escravidão, em 1888. Em 1950, metade da população de 15 anos e mais era analfabeta, e o acesso universal ao ensino primário só foi alcançado ao final dos anos 1990. A miscigenação intensa impediu o desenvolvimento de um *apartheid* racial semelhante à da África do Sul ou do sul dos Estados Unidos, mas a desigualdade social e econômica, fortemente correlacionada com origens étnicas, manteve-se muito elevada.

Desde o final do século 19, o país começou a mudar, impulsionado principalmente pela riqueza produzida pelas exportações de café. Milhões de imigrantes vieram da Europa e Japão para regiões do Sul, primeiro como agricultores e trabalhadores das plantações, mas se transferindo depois para as cidades, e uma indústria incipiente começou a desenvolver em torno do Rio de Janeiro e São Paulo. A partir dos anos 1950, o país se transformou dramaticamente. A população aumentou de 70 a 120 milhões entre 1960 e 1980, graças a altas taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida, chegando a 190 milhões em 2010, e se transferiu em grandes números do campo para os centros urbanos, com a proporção rural se reduzindo de 64 para 16% entre 1950 e 2010. A região de São Paulo tornou-se o maior centro industrial da América Latina,

atraindo investimentos nacionais e internacionais e atraindo a população para outras regiões do país.

A urbanização foi um processo espontâneo, impulsionado pelas condições de extrema pobreza nas áreas rurais estagnadas, principalmente no Nordeste, agravada por secas periódicas que traziam o fantasma da fome, e pela atração das oportunidades de emprego e acesso a serviços públicos nas cidades. Ela foi facilitada também pela abertura de estradas e a expansão das comunicações por rádio e TV, que mostravam a existência de um mundo melhor e a possibilidade de se mudar para lá. Diferente da China ou a África do Sul durante o *apartheid*, não haviam limitações legais para que os pobres se mudassem para as cidades. O padrão usual era os imigrantes virem sozinhos para se viver em assentamentos precários e conseguir um emprego de baixa qualificação, geralmente como peão na construção civil para os homens e empregadas domésticas para as mulheres, e mais tarde trazer suas famílias e parentes. Para os imigrantes que conseguiam trabalho, a vida era melhor do que no campo; e a abundância de mão de obra barata subsidiava a expansão da economia urbana e o padrão de vida das novas classes médias. Para outros, a alternativa era a indigência ou a pequena criminalidade.

Na economia, a industrialização se desenvolveu mais fortemente em São Paulo, impulsionada pela riqueza do café e a presença da população de imigrantes, mas o setor de serviços se expandiu em todos os lugares, bem como o setor público, empregando um número crescente de pessoas, enquanto que grande parte da antiga agricultura, baseada em trabalho de baixa qualificação, ia sendo substituída pelo agronegócio. Estas mudanças demográficas e econômicas foram acompanhadas, ainda que tardiamente, por mudanças também profundas no acesso à educação.

A grande transição do campo para as cidades, a expansão da economia de serviços e do acesso à educação têm sido descritos na literatura como um intenso processo de mobilidade social, não só na geração presente como também intergeracional, com as crianças recebendo mais educação e tendo acesso a melhores empregos do que seus pais. A literatura distingue a "mobilidade estrutural", relacionada a amplas mudanças na estrutura social e da economia, da mobilidade vertical ou "fluidez", a probabilidade de as pessoas se moverem ao longo da pirâmide social, interpretada como uma medida da igualdade de oportunidades. Resumindo as pesquisas sobre mobilidade social no Brasil desde a década de 1970, Costa Ribeiro nota que "uma enorme diminuição da desigualdade de oportunidades ocorreu neste período, bem como grandes fluxos de

mobilidade das classes sociais rurais para as urbanas. Fora a Coreia do Sul, nenhum outro país se caracterizou por tanta mobilidade social das áreas rurais para as urbanas como o Brasil na década de 1970” (Ribeiro 2012p. 645). Parte importante dessa queda da desigualdade se explica pela expansão do mercado de trabalho, pelo aumento do trabalho feminino e pela expansão da educação formal, que acelerou na década de 1980, e pelo o fim da hiperinflação após 1994, permitindo que a economia voltasse a crescer. A maior parte desta mobilidade ocorreu na base da pirâmide social, com a população rural passando a desempenhar atividades urbanas de baixa remuneração, fazendo com que a desigualdade de renda persistisse. (Pastore 1982, Lima and Campos 2015). Com o Plano Real, em 1995, a desigualdade de renda melhorou um pouco, e voltou a diminuir entre 2002 e 2011, com o Índice de Gini baixando de 0.59 para 0.53, ainda muito elevado em termos comparativos. A pobreza absoluta, no entanto, se reduziu significativamente: cerca de 5,6 milhões de pessoas no Brasil saíram da pobreza entre 1977 e 2001, um declínio de 23,6 por cento. A maior parte da redução da pobreza ocorreu entre 1993 e 2001, quando cerca de 4,2 milhões de pessoas saíram da pobreza (Bonelli, Gonzaga et al. 2008).

Outra maneira de analisar a desigualdade de oportunidades foi proposta por John E. Roemer, que distingue variáveis de "circunstância", que estão além do controle do indivíduo, de variáveis "efeito", com podem ser alteradas pelo comportamento individual, como estudar mais ou migrar. Um estudo empírico com dados de 1996 no Brasil mostrou que quatro variáveis de circunstância (escolaridade dos pais, ocupação do pai, raça e região de nascimento) são responsáveis por mais de um quinto da desigualdade de rendimentos dentro das coortes de gênero e idade, limitando a capacidade das pessoas de mudar suas condições pelo seu próprio esforço. Segundo os autores, "nossa análise sugere que o contexto familiar é o mais importante conjunto de circunstâncias que determinam as oportunidades de uma pessoa. Cinquenta e cinco a 75 por cento do efeito total das circunstâncias pode ser atribuído à escolaridade dos pais, e esse número sobe para 70 a 80 por cento, quando a se inclui também a escolaridade do pai" (Roemer 1998, Bourguignon, Ferreira et al. 2007).

Um aspecto significativo do processo de crescimento econômico e da mobilidade foi a ampliação do acesso a diferentes tipos de serviços públicos e bens de consumo, incluindo água tratada, escolas, energia elétrica e transporte público. Até os anos 1990, o sistema de telefonia no Brasil era um monopólio estatal, e era quase impossível para uma família de classe média para obter um telefone fixo. O setor começou a se expandir

com a privatização, em 1995, e alguns anos mais tarde os telefones celulares foram introduzidos e logo se tornaram acessíveis. Por volta de 2000, 30% dos domicílios tinham um telefone celular; em 2014, eram 91%. A posse de computadores chegou a 48.4% dos domicílios em 2014, e o acesso à Internet a 42%¹. Até recentemente, havia a preocupação de que a introdução das tecnologias de informação e comunicação (TIC) iria criar um "fosso digital" entre os que tinham ou não acesso a esses recursos (Sorj and Unesco Brasil. 2003); agora, o número de telefones celulares registrados no país, 258 milhões, é maior do que o da população², e a divisão é sobretudo entre as gerações. Não existem estudos sistemáticos sobre o impacto das TIC sobre a expansão das oportunidades, mas alguns efeitos são facilmente observáveis. No mercado de trabalho informal, tornou-se muito mais fácil para os provedores anunciar seus serviços e se conectar diretamente com seus clientes, através de empresas digitais especializadas em intermediação de trabalho. O acesso aos serviços públicos e privados como o setor bancário e os provedores de benefícios sociais vem se tornando simples e mais eficiente, reduzindo os custos, ineficiência e oportunidades de corrupção de intermediários. Serviços como Uber e Airbnb estão criando novas oportunidades de trabalho para a prestação de transporte público e de hospedagem, pela simplicidade de funcionamento e baixo custo de iniciar o negócio. Ao mesmo tempo, eles podem estar reduzindo gerando desemprego nos setores mais regulamentados, como taxis e hotéis, e os efeitos líquidos destas tecnologias disruptivas não são claros.

Outro desenvolvimento recente foi a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação na educação. Em 1997 o Ministério da Educação criou um Programa Nacional de Tecnologia da Educação (Proinfo)³, com o objetivo de dotar as escolas com equipamentos, conteúdo educacional e acesso à Internet, e vários estados e municípios também têm comprado equipamento para suas escolas. No entanto, uma visão geral das várias avaliações destes projetos até 2011 concluiu que "havia pouca evidência de uso efetivo da tecnologia nas escolas, especialmente em aplicações pedagógicas para o ensino e a aprendizagem, o que é uma preocupação, dado o volume de recursos públicos que têm sido gastos para isto. (Martins and de Fátima Flores 2015). A situação pode ser diferente hoje, quando quase todos os alunos já têm seus próprios

¹ A PNAD de 2015 mostra uma queda na posse de computadores e acesso à Internet: 46% e 40.4%, respectivamente.

² <http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59>, acessado em 5/11/2016.

³ <http://portal.mec.gov.br/proinfo/proinfo>, acessado em 14/11/2016

smartphones ou tablets, e materiais internacionais educativos como os da Academia Khan⁴ estão sendo traduzidos e disponibilizados gratuitamente, e muitas pequenas empresas e editores começam a desenvolver novas tecnologias para uso das escola e alunos. A expectativa é que novas tecnologias possam facilitar o trabalho dos professores e permitir que os alunos contornem as limitações e rigidez das escolas tradicionais; mas o consenso entre os especialistas é que estas tecnologias só funcionam efetivamente o professor é bem qualificado, motivado e consegue apoiar seus alunos no uso desses novos recursos.

As expectativas de mobilidade

A longa experiência de mobilidade social, apesar da alta desigualdade e períodos de estagnação, pode explicar por que os brasileiros tendem, ou tendiam, a ser otimistas sobre seu futuro, embora desconfiando das instituições do país. Uma pesquisa feita em 2007, em sete países latino-americanos, mostrou que, em todos, a população tinha muita desconfiança em relação ao governo central, congresso, partidos políticos, prefeitos, tribunais e da polícia. Mas, ao mesmo tempo, tinham altas expectativas em relação ao futuro de seus filhos, independentemente da situação atual, e mesmo quando eles mesmo não tivessem melhorado muito em relação a seus pais (Valenzuela, Schwartzman et al. 2008). Quando perguntados sobre as razões para a desigualdade, a maioria optava por explicações individuais e pessoais (falta de iniciativa, vícios), ao invés de fatores sociais, tais como herança ou discriminação social, que pode ser interpretado como uma aceitação da desigualdade social, um achado que é consistente com outras pesquisas (Scalon and de Oliveira 2012). Isso, no entanto, não é incompatível com a crença generalizada, encontrada em um estudo anterior, de que cabe ao Estado, e não aos indivíduos, a responsabilidade de lidar com as questões da pobreza e da desigualdade (Scalon and Cano 2008).

As pesquisas de opinião do Latinbarómetro⁵ confirmam a tendência da população a ser otimista em relação a suas condições pessoais, mesmo quando vêm claramente que as condições gerais do país não permitem isto. Em 2010, ainda sob os efeitos do crescimento econômico dos anos anteriores, 83% dos entrevistados no Brasil estavam satisfeitos com sua vida e 68% achavam que o país estava progredindo, embora só 38% achasse que a situação do país era boa. Em 2015, o número de satisfeitos com a vida havia caído um pouco, para 77%, mas a avaliação positiva da situação da

⁴ <https://www.khanacademy.org>, acessado 6/11/2016.

⁵ <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, acessado 14/11/2016.

economia do país havia despencado para 13%, com apenas 16% achando que o país estava progredindo, e metade achando que a situação do passado era melhor. Em todos os momentos, no entanto, o futuro parecia brilhante, para a grande maioria em 2010, 70%, e ainda para 55% dos entrevistados em 2015, quando a crise já havia se tornado visível.

Este descolamento entre as expectativas e a realidade não tem como persistir, no entanto, quando os efeitos perversos da mobilidade acelerada começam a se intensificar, os motores que a alimentavam – a urbanização, a expansão dos gastos e serviços públicos, e o crescimento do emprego urbano – deixam de existir, e as políticas buscadas pelos governos para reduzir estes efeitos mostram suas limitações.

As políticas urbanas

Apesar de algumas tentativas, nenhuma das grandes cidades foi capaz de implementar políticas adequadas para lidar com as demandas e problemas associados à superlotação urbana, incluindo as áreas de saúde, educação, transporte público e segurança. A cidade de Curitiba, sobretudo a partir da gestão de Jaime Lerner no início dos anos 70, se tornou internacionalmente famosa como exemplo bem sucedido de planejamento urbano, sem no entanto conseguir integrar o cinturão de pobreza que se desenvolveu a seu redor (Del Rio 1992, Klink and Denaldi 2012) . Na década de 1960, o governo do Rio de Janeiro decidiu retirar algumas favelas de áreas centrais e remover a população para conjuntos habitacionais em periferia da cidade, mas as condições de vida nos novos assentamentos não mudaram, a oposição política às remoções cresceu, e a experiência foi abandonada. A partir de então, a maioria das políticas urbanas no Rio e em outros lugares consistiu, no máximo, em esforços para melhorar as condições de vida nas favelas, sem interferir em suas rotinas diárias. O programa “favela-bairro”, implementado no Rio de Janeiro nos anos 90 com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento melhorou um pouco o acesso à água potável e coleta de lixo nas favelas beneficiadas, mas não parece ter tido maior impacto nas condições de vida de seus habitantes (Soares and Soares 2005). Abandonadas, sem serviços públicos e policiamento, a maioria dos assentamentos ficou sob o controle de grupos criminosos, operando inicialmente com atividades relativamente inofensivas, como o jogo do bicho, mas, desde os anos 1970 (quando as principais ondas de migração já haviam arrefecido) se tornando cada vez mais violentas, com a introdução do tráfico de drogas, trazendo a criminalidade urbana a níveis extremos. (Valladares 1978, Perlman 1979, Portes 1979, Zaluar 1993, Pamuk and Cavallieri 1998, Riley, Fiori

et al. 2001, Perlman 2010, Carneiro 2012). Nos últimos anos, o governo do estado do Rio de Janeiro decidiu interromper a aceitação tácita de controle de favelas pelas gangs criminais através da sua ocupação por "Unidades de Polícia Pacificadora", um processo que inicialmente se mostrou promissor, mas que parece ter perdido seu impulso inicial (Cano, Borges et al. 2012)

O estado de bem-estar social e as políticas de transferência de renda

Apesar de tão visível, até recentemente a questão da pobreza nunca teve maior presença entre os estudiosos da economia e da sociedade brasileira e na América Latina em geral, a não ser como problemas de marginalidade e de privação social, social, frequentemente em uma perspectiva religiosa (Vekemans, Silva Fuenzalida et al. 1970); os temas que predominaram sempre foram os do desenvolvimento econômico, modernização da sociedade e do Estado e, à esquerda, dos conflitos de classe, que de uma forma ou de outra resolveriam os problemas da pobreza quando concluídos. Os rudimentos de um estado de bem-estar começaram a surgir na década de 1930, com a implantação de um sistema previdenciário para os que possuíam um emprego regular nas cidades, uma pequena minoria. Ao longo do tempo, o sistema foi se expandindo, passando a incluir os trabalhadores rurais a partir de 1971, mas sempre de forma muito segmentada e desigual, com a maior parte dos recursos se destinado aos estratos sociais mais altos (Oliveira and Beltrão 2001). A Constituição de 1988, no seu artigo 5, estabeleceu serem direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, que deveriam ser assegurados de forma universal. Isto não bastou para minimizar os problemas da pobreza, e a partir da década de 90, vários governos locais, e depois o governo Federal, começaram a implementar diferentes programas de transferências de renda, que mais tarde foram unificados no "Bolsa Família", que se tornou o carro-chefe da política social dos governos do Partido dos Trabalhadores logo que foi constada a inviabilidade de seu programa inicial, o “fome zero”.

O montante transferido para as famílias é pequeno, dependendo do seu nível de pobreza e número de filhos. Em 2013, aproximadamente 13 milhões de famílias recebiam benefícios do programa, o que correspondia a cerca de 52 milhões de pessoas, ou 27,5 por cento da população do país. Em princípio, todas as famílias em situação extrema de pobreza, ou pobre e com filhos estudando, têm direito a um benefício: em 2016, o valor médio recebido por família era de R\$ 176,00. Apesar de

seu grande tamanho, o programa custa apenas cerca de 0,5 por cento do PIB do país, em comparação com 11,2 por cento gasto em segurança social, de 8,8 por cento sobre a saúde pública e cerca de seis por cento na educação pública. A estimativa é que o Bolsa Família foi responsável por cerca de um quarto da redução na desigualdade de renda no Brasil desde a sua criação. Como os valores transferidos são pequenos, seu efeito na redução da pobreza também é pequeno, mas os benefícios para aqueles em condições extremas de pobreza são significativos. Pelas estimativas de Serguei Soares, o Bolsa Família reduziu o percentual de pobres na população em apenas 1,6 pontos percentuais, mas o hiato de pobreza foi reduzido em 18%, e a severidade da pobreza em quase um quarto (Soares 2012, p. 22, Campello and Neri 2013)

No entanto, o Bolsa Família, assim como outros programas de transferência condicional de renda, criados em muitos países em desenvolvimento com o apoio do Banco Mundial, não foi concebido primordialmente como um mecanismo de distribuição de renda, mas como um meio para tirar as pessoas da pobreza pelo desenvolvimento do capital humano. Assim, o Banco Mundial os define como "programas que transferem dinheiro, geralmente para famílias pobres, com a condição de que essas famílias façam investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos. As condicionalidades de saúde e nutrição geralmente incluem a realização check-ups periódicos, acompanhamento do crescimento e vacinas para crianças com menos de 5 anos de idade; assistência pré-natal para as mães, com participação em encontros informativos regulares. As condicionalidades em educação incluem a matrícula escolar, a presença efetiva em 80 a 85% dos dias de aula, e ocasionalmente, alguma medida de desempenho. A maioria dos programas transferem o dinheiro para a mãe da família ou em alguns casos para as famílias" (Fiszbein and Schady 2009).

As evidências, no entanto, são que os impactos sobre a educação e cuidados de saúde e outras melhorias de capital humano têm sido muito pequenos ou inexistentes, com algumas variações entre os países (Cardoso and Souza 2004, Reimers, Silva et al. 2006, Medici 2011, Souza 2011). O governo brasileiro investiu bastante no acompanhamento das condicionalidades do programa, especialmente em matéria de frequência escolar, mas apenas uma pequena fração entre os faltosos teve seus benefícios cancelados. Segundo Soares, apesar de o governo ter endurecido o acompanhamento das condicionalidades nos anos mais recentes, menos de 5% das famílias faltosas perderam seus benefícios, o que seria justificado, no entanto, pela necessidade de manter os benefícios em dinheiro para os mais necessitados. Na prática, o bolsa família

terminou sendo sobretudo um programa social de renda mínima, como defendido pelo ex-senador Eduardo Suplicy e não, como pretendido, um programa de desenvolvimento de capital humano (Suplicy 1988, Soares 2012 pp. 10 and 30).

Experiências de outros países mostram que é possível melhorar um pouco a contribuição dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento do capital humano, mas, mesmo nas melhores condições, eles não têm como substituir políticas específicas de educação, saúde pública e emprego. Um balanço feito pelo Banco Mundial confirma isto. Segundo o banco, os programas aumentam a probabilidade de que as famílias levem seus filhos para check-ups e saúde preventiva, mas isto nem sempre resulta em melhoria das condições nutricionais das crianças; as taxas de escolarização aumentaram substancialmente entre os beneficiários do programa [mas não no Brasil, há que lembrar], mas há pouca evidência de melhorias nos resultados da aprendizagem. Estes resultados sugerem que, para maximizar seus efeitos potenciais sobre a acumulação de capital humano, os programas de transferência de renda devem ser combinados com outros programas para melhorar a qualidade da oferta de serviços de saúde e educação, e fornecer outros serviços de apoio (Fiszbein and Schady 2009). Outra conclusão é que é preferível focalizar mais os programas de transferência de renda na população em situações extremas de pobreza, e trabalhar mais diretamente com instituições e programas que lidam diretamente com a criação e expansão de oportunidades para os mais pobres.

Educação: direito social ou capacitação?

Os investimentos públicos em educação são geralmente justificados pela teoria de capital humano segundo a qual, quando as pessoas se educam mais, elas se tornam mais produtivas, aumentando seu valor de mercado e tornando-se menos dependentes de proteção pública e subsídios para viver. Em termos gerais, a correlação entre educação e riqueza está claramente estabelecida, tanto para os indivíduos dentro das sociedades e quando comparamos países, mas, ao mesmo tempo, é evidente que as credenciais proporcionadas pela educação formal também podem trazer benefícios que não tem a ver com produtividade, e sim com o status social que associado às credenciais. Essas duas visões da educação - como o capital humano (Becker 1964) e como status social (Collins 1979, Bourdieu and Passeron 1990) - são muitas vezes apresentadas como interpretações opostas, mas também podem ser vistas como fenômenos complementares que coexistem e podem prevalecer ou não em circunstâncias diferentes (Baker 2004, Bills 2004, Walters 2004).

O acesso à educação no Brasil expandiu-se dramaticamente nas últimas décadas, depois de séculos de negligência, e os diferenciais de renda associados com os níveis de educação são muito elevados, o que dá credibilidade à crença de que a educação realmente aumenta a produtividade das pessoas. No entanto, a qualidade da educação tem sido consistentemente baixa, e a produtividade não melhorou muito em termos agregados nos últimos muitos anos, o que dá credibilidade ao ponto de vista oposto, de que a educação tenha sido mais importante na criação de credenciais do que como criadora de capital humano.

A expansão começou com a Constituição de 1988, que estabeleceu que os municípios do país devem ser os principais provedores de educação pré-escolar e fundamental, os governos estaduais do ensino secundário, e o governo federal de ensino superior; e que 25% das receitas de estados e municípios, e 18% das receitas do governo federal, deveriam ir para a educação. Em 1998, parte dos recursos de educação de cada estado e seus municípios foram alocados para o Fundo Nacional para a Educação Fundamental (Fundef), para serem redistribuídos para os governos estaduais e municipais conforme o número de alunos do ensino fundamental. Em 2007 o fundo foi expandido para incluir toda a educação básica, do infantil e pré-escolar ao ensino médio, mudando o nome para FUNDEB. A legislação também estabeleceu o mínimo a ser gasto por aluno e para a remuneração dos professores, ficando com o governo federal a responsabilidade de complementar os orçamentos dos estados que não conseguissem atingir este mínimo. Com isto, os gastos com educação passaram a se expandir rapidamente, passando de 4.6 a 6% do PIB entre 2000 e 2014, segundo informações do INEP⁶. Os gastos por aluno com o ensino superior público, sobretudo federais, se mantiveram muito elevados, e variaram pouco: a preços de 2014, eram de 85 mil reais em 2000, chegaram a se reduzir para 72 mil em 2005, mas subiram para 91 mil 2013, recuando em 2014 para 87 mil. Os gastos com o primeiro ciclo da educação fundamental, de responsabilidade dos municípios, passaram de 7.4 para 29.5 mil reais entre 2000 e 2014, um aumento de 400%; os do segundo ciclo do fundamental, de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, de 7.8 par 23.7 mil; e os do ensino médio, de responsabilidade dos estados, de 5.6 para 18 mil.

Com o FUNDEB, os municípios, que haviam saturado as matrículas na educação fundamental nos anos anteriores, começaram a expandir a educação infantil e pré-escolar. As matrículas para crianças de 0 a 3 anos, que eram de 10.6% da coorte em

⁶ <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>

2001, pularam para 24.6 em 2014. Na pré-escola, de 4 a 5 anos, passou de 55 para 82.7% no mesmo período.

Além do interesse dos municípios em ter mais alunos para receber mais recursos do FUNDEB, e da necessidade de muitas mães de ter aonde deixar as crianças para poder trabalhar, a expansão da educação infantil encontrou respaldo nas inúmeras pesquisas, com destaque para as de Heckman e associados, sobre a importância da educação nos primeiros anos para o desempenho ao longo da vida (Cunha and Heckman 2007, Heckman 2007, Araujo, Casella et al. 2011, Duncan and Magnuson 2013). Isto varia, no entanto, com a qualidade da educação pré-escolar proporcionada, e, sobretudo nos primeiros anos, do possível impacto negativo da escolarização precoce sobre os vínculos emocionais das crianças com os pais. Dados do Brasil confirmam que, em certa medida, atender a pré-escola leva a melhores resultados mais tarde na vida, mas isso depende da sua qualidade, que na maioria dos casos não é adequada (Campos, Füllgraf et al. 2006, Curi and Menezes-Filho 2009, Barros, Carvalho et al. 2011, Ruzek, Burchinal et al. 2014).

O ensino médio, embora continuasse se expandindo, cresceu menos, com menos recursos e com problemas mais sérios de qualidade do que a educação fundamental. A taxa líquida de matrícula (ou seja, a percentagem de jovens de 15 a 17 anos) matriculada no ensino médio, que era somente de 18.3% em 1992, subiu para 40.3% dez anos depois, mas não foi além de 56.5% em 2014⁷. Muitos completam o ensino médio com atraso, e muitos outros nunca se matriculam ou abandonam antes de terminar. As diferenças sociais são significativas: em 2014, 73.7% dos jovens brancos de 25 anos de idade haviam concluído o ensino médio, em comparação com 61% dos negros e 58.6% dos pardos.

No ensino superior, a relativa escassez de formados, e mais os benefícios concedidos pela administração pública aos portadores de diploma universitário, fez com que a demanda crescesse continuamente, e fosse atendida sobretudo no setor privado, financiado a partir dos governos do PT pelo setor público, através da isenção fiscal do Prouni e do crédito educativo federal (FIES), com o total de matrículas passando de 3 milhões em 2010 para 8 milhões em 2015 (dados do Censo da Educação Superior do Ministério da Educação). Apesar das políticas de ação afirmativa, o acesso ao ensino superior continuou fortemente seletivo em termos sociais. Em 2015, aos 30 anos,

⁷ Dados das PNADs anuais, tabulados pelo IETS.

27.7% dos brancos haviam completado o curso superior, comparado com 10.5% dos pretos e 11.3% dos pardos (dados da PNAD anual).

As políticas dos governos do PT para o ensino superior se caracterizaram pela ênfase na expansão e no acesso, com fortes incentivos ao setor privado, e praticamente nenhuma ênfase em excelência. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, em que as universidades públicas expandiram para absorver a demanda crescente, no Brasil as universidades públicas se mantiveram relativamente fechadas, gratuitas para os estudantes, mas de alto custo para os governantes, e de difícil acesso. Coube ao setor privado responder à demanda, sobretudo com cursos noturnos, pouco exigentes e taxas escolares relativamente baixas. Os governos do PT, sob a influência dos sindicatos das universidades públicas, buscaram em diversos momentos dar prioridade ao setor estatal, sobretudo na gestão de Tarso Genro no Ministério da Educação, com investimentos importantes na criação de novas universidades e abertura de novos campuses, através do programa Reuni, mas o que predominou foi um amplo sistema de subsídios ao setor privado, através das isenções fiscais do PROUNI e o sistema de crédito educativo que (FIES) que favoreceu a entrada de grandes *players* no setor (o valor dos créditos educativos, subsidiados e avalizados pelo governo federal, saltou de 1.1 para 13.4 bilhões de reais entre 2010 e 2014, em valores corrigidos⁸). Entre 2003 e 2015, as matrículas no setor público aumentaram 57%, mas passaram de 30 para 23% do total, com baixa eficiência: relação concluintes/matriculados passou de cerca de 15 para 12%, mais baixa do que a do setor privado, que oscila ao redor de 14%.

Para ampliar o acesso, foi implantada uma política de cotas para estudantes negros e provenientes de escolas públicas, com a reserva de 50% das vagas. Pesquisas sobre os efeitos dos sistemas de cotas sugerem que os alunos cotistas têm desempenho semelhante aos demais nos cursos menos competitivos, mas inferior nos cursos mais disputados, lembrando que as cotas para alunos de escolas públicas incluem os provenientes de instituições federais e colégios de aplicação, que são altamente seletivos (Schwartzman and Castro 2005, Ferman 2006, Zylberstajn 2010, Waltenberg and Carvalho 2012, Schwartzman 2014, Peixoto, Ribeiro et al. 2016).

A pós-graduação nas universidades públicas também se expandiu bastante, com o número de estudantes em cursos de doutorado saltando de 33 mil no ano 2000 para

⁸ <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>, acessado em 5/12/2016.

102 mil em 2015, e o número de titulados de 5.3 para 18.6 mil⁹. Este aumento se refletiu também no aumento do número de publicações científicas brasileiras em revistas indexadas internacionalmente, que passou de cerca de 14 mil em 2000 para 57 mil em 2015. Ao mesmo tempo, impacto destas publicações, medido pela média de citações, caiu de 19,4 em 2000 para 7,9 em 2010 (próximo da Índia, com 7.5, e bem abaixo do Chile, com 10.6)¹⁰. O impacto desta produção no setor produtivo é negligível (Pedrosa and Queiroz 2014)

Para aferir a qualidade da educação, na década de 1990 o Ministério da Educação criou um sistema de avaliação amostral para a educação básica, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), inspirado no *National Assessment of Educational Progress dos Estados Unidos*¹¹, e passou também a participar também do *Programme for International Student Assessment (PISA)* coordenado pela OECD (OECD 2014). Em 2007, o governo introduziu um novo instrumento para individualmente as escolas, o Índice Nacional da Educação Básica (IDEB), combinando informações de testes de linguagem e matemática com estatísticas de retenção. Estes instrumentos faziam parte de um conjunto mais amplo de avaliações implantadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e que persistiram com algumas modificações desde então (Schwartzman 2013)). Essas avaliações mostraram que, embora o acesso à escola tivesse ampliado para todos os setores da sociedade, reduzindo a inequidade no acesso, a qualidade do ensino não melhorou e parece ter inclusive deteriorado no ensino médio, criando uma forte inequidade no desempenho dos estudantes em função de suas condições sociais de origem, quando medidas por exemplo em termos de “raça” ou “cor” (Soares and Alves 2003); e os dados do PISA mostram que o nível da educação brasileira, quando medida pelas competências em linguagem, matemática e ciências, está entre as piores do mundo, ocupando a 58ª posição entre 64 países pesquisados, abaixo do Chile (51), México (53) e Uruguai (55) e Costa Rica (56) na América Latina, só superando a Argentina (59), Colômbia (62) e Peru (65) na região (OECD 2013). Dados divulgados no final de 2016, referentes a 2015, mostram que a situação não se alterou.

9

http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6629/Brasil_Alunos_matriculados_e_titulados_nos_cursos_de_mestrado_e_doutorado_ao_final_do_ano.html, acessado em 5/12/2016.

¹⁰ Dados de <http://www.scimagojr.com>, acessado em 5/12/2016.

¹¹ <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/>, acessado em 20/11/2016.

Muitos programas foram iniciados pelos governos federal, estaduais e municipais para lidar com este problema. O site do Ministério da Educação listava, para 2014, a existência de 18 programas diferentes para a educação básica, além de vários outros para o ensino médio, educação infantil e formação de professores¹² - exemplos incluem o apoio à alimentação escolar, apoio ao transporte escolar, infraestrutura, alfabetização de jovens e adultos, dinheiro direto na escola, alfabetização na idade certa, formação continuada para professores, etc. Em 2014 o Congresso brasileiro aprovou um ambicioso Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos, que resultou de um amplo processo de consulta com todos os grupos de interesse relacionados com a educação pública. O Plano tem 20 objetivos, um dos quais é elevar os gastos públicos para 10% do PIB; outro é colocar 25% dos estudantes em escolas de tempo integral; um terceiro é melhorar a pontuação das escolas no índice de Desenvolvimento da Educação - IDEB - de acordo com metas pré-estabelecidas; um outro é elevar a taxa de matrícula líquida no ensino superior para 33% da população de 18 a 24 anos, sendo 40% em escolas públicas (em 2016 a taxa era de 18%, com 28% no setor público, segundo a PNAD continua 2/1216)

Com um orçamento de cerca de 130 bilhões de reais em 2016, e cerca de 270 mil cargos, o Ministério da Educação é um dos maiores e mais dispendiosos do país, mas, fora dos indicadores do INEP, não existem avaliações dos resultados dos seus diversos programas. Os governos nacionais, estaduais e municipais são obrigados por lei a cumprir as metas do PNE, mas não há uma relação clara entre as metas e os instrumentos e meios para alcançá-los, e, com a recessão econômica, o plano se tornou inviável, embora ainda continue em vigor, e conformando as atividades do Ministério da Educação e dos entes federados.

Educação profissional – a porta de saída?

A maior parte da expansão da educação nos últimos 20 anos se deu no modelo acadêmico tradicional, começando com a linguagem e aritmética nos primeiros anos e gradualmente introduzindo ciências sociais, ciências naturais e as humanidades como disciplinas isoladas, em preparação para o ensino superior. O ensino profissional ficou por conta das instituições do “Sistema S” das quais a mais conhecida é o SENAI – Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial - que funciona com recursos públicos e proporciona cursos de diferentes níveis de formação, em sua maioria dissociados da

¹² <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas> acessado em 20/11/2016.

educação formal regular. Além dos cursos de aprendizagem, existem também cursos regulares proporcionados através dos serviços sociais do Sistema S (Serviço Social da Indústria, SESI, e do Comércio, SESC), com baixa integração com o sistema de aprendizagem. Embora de boa reputação naquilo que fazem (Castro 1979). As instituições do Sistema S têm pouco impacto na ampliação da educação técnica de nível médio, que depende da existência de escolas técnicas regulares. No passado, a legislação permitia caminhos diferentes para o ensino secundário - industrial, agrícola, comercial e magistério, nas escolas normais, além de opções na área de ciências naturais ou de estudos "clássicos", para quem pretendia seguir direito ou línguas. Depois, no entanto, o currículo foi unificado, e a formação profissional de nível médio passou a ser um curso adicional ao médio regular, e não mais uma opção. Ao final de 2016 o governo encaminhou ao Congresso a Medida Provisória 476, reestabelecendo diferentes trajetórias de formação no ensino médio (Almeida, Amaral et al. 2014, Schwartzman 2014, Schwartzman 2016).

A grande diferença de rendimentos entre pessoas de educação média e superior faz com que as carreiras técnicas de nível médio sejam pouco atraentes. No entanto, os benefícios financeiros de um diploma de ensino superior têm diminuído, particularmente para as carreiras de menor prestígio e mais acessíveis, como pedagogia, administração e serviços de saúde, o que talvez explique porque o ensino técnico de nível médio tenha crescido nos anos recentes, sobretudo na modalidade "subsequente", ou seja, para alunos que já completaram o ensino médio regular. Em 2015, das 10.6 milhões de matrículas no ensino médio, 780 eram em cursos técnicos pós-secundários, ou subsequentes, atendendo a um público mais velho em busca de uma melhor qualificação para o mercado de trabalho. Outros 511 mil estavam nos poucos cursos de integrados de tempo integral oferecidos pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (os antigos Centros Federais de Educação Técnica) e pelo Centro Paula Souza em São Paulo. Os alunos destes cursos passam por um processo seletivo, tem cerca de 15 de idade, e se aproveitam da oportunidade para se preparar para os exames de seleção para o ensino superior. Outros 390 mil combinam cursos regulares com cursos técnicos oferecidos em outras instituições (concomitantes).

Em 2011 o governo, através do Ministério da Educação, lançou um ambicioso Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que se tornou um de seus principais carros-chefes. Como resumido em uma análise feita pelo

Banco Mundial, o programa pretende investir um total de R \$ 24 bilhões (ou seja, cerca de US \$ 10,8 bilhões) entre 2011 e 2014 para a financiar 8 milhões de matrículas, das quais 2,4 milhões no ensino técnico de nível médio e 5,6 milhões em cursos de formação inicial e continuada de curta duração (FIC). A identificação e seleção dos beneficiados ficaram a cargo dos Ministérios do Desenvolvimento Social, Turismo e Comunicação; de entidades do Sistema Nacional de Aprendizagem, com estaque para o SENAI; de municípios (como no caso do Bolsa Formação e Bolsa Trabalho) e pelos estados, como no caso do programa Brasil Profissionalizado) (Almeida, Amaral et al. 2014). O Ministério da Educação criou também um programa de financiamento de cursos técnicos de nível médio criados por universidades privadas, para alunos selecionados pelo ENEM que não conseguiam entrar as universidades públicas (o SITUTEC)

Um dos componentes do PRONATEC é a sua parceria com outro programa federal chamado "Brasil sem Miséria", também de 2011, destinado a garantir renda, acesso aos serviços públicos e emprego produtivo para a população em condições de pobreza extrema. O objetivo da parceria era proporcionar cursos de formação inicial e continuada para pessoas com mais de 16 anos que são identificados como extremamente pobres pelo Cadastro Único para Programas Sociais criado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Os cursos duram cerca de 160 a 200 horas, e são organizados pelos municípios, em parceria com o Governo Federal, que transfere os recursos conforme o número de alunos, e acompanha as atividades por meio de um sistema informatizado centralizado. Cabe aos municípios identificar as especialidades as áreas de maior demanda na região, recrutar os candidatos e identificar os provedores que ministram os cursos.

Nunca houve uma avaliação global do PRONATEC, mas foram feitas algumas avaliações parciais, fazendo uso dos dados do Cadastro Único, informações sobre quase 90 milhões de pessoas, e outros bancos de dados, além de entrevistas e grupos focais com participantes (Montagner and Muller 2015). Em junho de 2014, haviam 2.490 mil pessoas inscritas em programas do PRONATEC, das quais 1.146 mil no programa de parceria com o Brasil sem Miséria. Destes, 41% eram da na região Nordeste, 38% %) tinham até 29 anos, 73% eram mulheres e a maioria (59%) havia completado o ensino secundário, o que indica que na realidade não faziam parte da população em situação de pobreza extrema; apesar disto, mais da metade (54%) eram beneficiários do Bolsa Família. A renda média familiar per capita era de R\$ 318,24, por mês, ligeiramente

inferior à metade do salário mínimo em 2013. Uma pesquisa com grupos focais identificou três tipos principais de participantes: pessoas jovens, em sua maioria mulheres, filhos dos beneficiários do Bolsa Família que haviam concluído o ensino médio e buscavam uma qualificação profissional; homens mais velhos, chefes de família com experiência de trabalho, mas baixas qualificações e empregos instáveis; e as mulheres mais velhas e mais pobres, muitas vezes chefes de família, sem experiência de trabalho anterior. Não há informações sobre quantos concluíram ou não seus cursos e em que áreas foram capacitados, e as informações sobre a inserção posterior no mercado de trabalho se limitou ao setor formal. Com estas limitações, os autores da avaliação concluíram, com cautela, que a participação no PRONATEC aumentou as chances de os participantes entrarem no mercado de trabalho formal ou para se estabelecerem como empreendedores individuais. Mas, dado o perfil das pessoas que iniciam o programa - em sua maioria jovens, já terminando o por terminar a educação média - é difícil isolar os efeitos do programa de outros fatores, tais como a expansão do ensino secundário e de oportunidades de trabalho.

Uma outra avaliação dos resultados das bolsas de formação inicial financiadas pelo programa PRONATEC (Bolsa Formação), com cerca de 3.5 milhões de participantes, feita por técnicos do Ministério da Fazenda, concluiu que "não existe diferença estatística significativa entre as probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal entre o grupo dos inscritos que cursaram e o grupo de controle na maioria dos Estados e eixos tecnológicos. O mesmo pôde ser verificado com relação aos ganhos salariais" (Barbosa Filho, Porto et al. 2015)

Outro estudo, finalmente, focalizado no programa Pronatec Setor Produtivo, promovido pelo MEC em parceria com o Ministério da Indústria e Comércio, de financiamento de cursos de aprendizagem solicitados por cerca de 2 mil empresas para aproximadamente 600 mil estudantes, concluiu que esses cursos aumentam a probabilidade de emprego em mais ou menos 6%, mas não têm efeitos significativos nos salários (Basto, Dutz et al. 2016). Esse resultado difere do encontrado em análises dos cursos técnicos do Senai, que estimaram um retorno salarial de 24,7% para os cursos de aprendizagem e de 1,4% para os de formação inicial (Silva, Almeida et al. 2015, Silva, Gukovas et al. 2015)). As discrepâncias se devem presumivelmente a detalhes técnicos relativos às bases de dados e seleção de grupos de controle, entre outros.

Acesso ao mercado de trabalho

O mercado de trabalho formal no Brasil é altamente regulado. Todos os empregados têm direito a receber pelo menos um salário mínimo, 13º salário e um mês de férias remuneradas, além de remunerações adicionais por horas extras, demissão sem justa causa, etc. Os custos de INSS, FGTS e outros benefícios fazem com o dispêndio pelo empregado seja de cerca de 60% mais do que o empregado recebe. Como os salários são muitas vezes fixados por contratos de negociação coletiva, empresas pequenas ficam obrigadas a pagar os mesmos salários que empresas de grande porte do mesmo setor. Em troca, o trabalhador tem direito a vários benefícios, como aposentadoria, licença médica, seguro-desemprego e indenização. Para as pequenas empresas, os custos de pagar por tudo isso, mais a complexidade do cumprimento das normas, que requer no mínimo a constatação de um contador, faz com que elas prefiram muitas vezes ficar fora do mercado de trabalho, ou reduzir ao mínimo as contratações. Muitos trabalhadores, especialmente com baixas qualificações, têm dificuldade em encontrar um emprego regular com todos esses custos e benefícios. Assim, há um grande setor informal da economia, que inclui tanto os trabalhadores pouco qualificados quanto os indivíduos qualificados que optaram por trabalhar de forma independente. A partir de 2001, a informalidade, que atingia a 60% da força de trabalho, caiu para cerca de 47% em 2015. Este declínio se explica, aparentemente, pelo crescimento da economia nos recentes, sua modernização e, também, pelo aumento do número de pessoas com credenciais de educação no mercado de trabalho (Tafner 2006).

Com o crescimento da economia se reduzido, a partir de 2008, o governo introduziu uma nova legislação para estimular o emprego formal. Pela nova legislação, empresas em setores intensivos em trabalho (tais como têxteis, vestuário, calçados, alimentos, materiais elétricos, e outros) deixaram de contribuir com 20% dos salários para a previdência social, passando a contribuir com 1 ou 2 por cento de seu faturamento. A expectativa era de que isso estimularia as empresas a contratar mais. Não há nenhuma evidência de que esta mudança efetivamente elevou a um aumento do emprego formal, mas significou uma perda significativa de receitas, e em 2015 o governo reverter esta política. Uma outra legislação de 2012 permitiu que indivíduos pudessem se estabelecer como microempreendedores através de um procedimento simplificado, pagando uma pequena taxa mensal para ter acesso à previdência social; cerca de 5 milhões de pessoas tinham registrado como microempresários em 2015.

Muitos programas foram implantados para facilitar a entrada e permanência dos trabalhadores do mercado de trabalho, e em muitos casos é difícil saber em que medida eles efetivamente funcionam para aumentar as oportunidades ou são simplesmente políticas de assistência social. Um dos mais importantes é o seguro desemprego, instituído no Brasil em 1986 como mecanismo de apoio transitório, de 3 meses, para pessoas demitidas sem justa causa que precisam se recolocar no mercado de trabalho. Há um grande paradoxo, entretanto: apesar de a taxa de desemprego ter caído de 12,9 para 5% entre 2002 e 2014, o uso dos benefícios do seguro aumentaram continuamente: segundo a Secretaria do Tesouro, o valor gasto com a principal modalidade do seguro – voltada para o trabalhador formal – chegou a R\$ 33,2 bilhões em 2014, um crescimento médio de 9,37% e de 239,81% acumulado no período 2001-2014, ambos em termos reais. Como proporção do PIB, a despesa praticamente dobrou no período chegando a 0,60% em 2014. (Secretaria do Tesouro Nacional 2016). A interpretação é que o seguro estimula o trabalhador a imigrar para a economia informal, que permite manter o seguro, e acaba permanecendo na informalidade (Mourão, Almeida et al. 2013), em uma indicação de que os benefícios da formalização do trabalho são sobretudo uma proteção dos direitos da parcela na população já empregada, e menos um mecanismo de expansão das oportunidades (Silva Teixeira and Balbinotto Neto 2014).

Existem dois programas de busca para qualificar os jovens para o mercado de trabalho: o Jovem Aprendiz e o programa de integração da educação profissional com a educação básica (Proeja). O programa Jovem Aprendiz se apoia na Lei de Aprendizagem de 2000, que requer que as empresas de determinado porte que tenham atividades de natureza técnica que dediquem 5% a 15% dos cargos a jovens de 14 a 24 anos que estejam também se qualificando profissionalmente. A inspiração é o modelo dual de formação profissional adotado na Alemanha e outros países europeus, em que a formação profissional é dada de forma integrada pelas empresas, sindicatos profissionais e escolas. No Brasil, o número de jovens participantes é ínfimo, as empresas consideram a legislação como um encargo, preferindo muitas vezes pagar multa pelo descumprimento, e a maioria dos aprendizes acabam em atividades administrativas de rotina, entre outras razões porque a legislação de proteção ao menor impede que trabalhem com equipamentos industriais. Para estimular as empresas, o Programa de Primeiro Emprego, de 2003, previa uma subvenção de 250 reais por 6 meses para as empresas participantes. No final de 2013 haviam 381 mil

jovens em programas de aprendizagem, dos quais 240 mil com menos de 18 anos, segundo os dados da RAIS 2014. O fracasso do PROEJA fica claro em seus números: segundo o censo escolar de 2500, haviam somente 55 mil jovens matriculados neste tipo de curso. O governo estadual paulista introduziu um programa similar, o *Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho*, no ano 2000, para subsidiar por seis meses estágios em empresas e ONGS de jovens matriculados no ensino médio na região metropolitana de São Paulo. Até meados de 2003, o programa havia gerado um total aproximado de 390 mil inscrições, para as quais foram disponibilizadas apenas 25.728 vagas; uma análise mostrou que o programa, que envolveu um volume razoável de recursos públicos, não teve nenhum impacto seja sobre os índices de desemprego juvenil, seja sobre a violência, fenômenos constantemente associados e ainda uma das principais justificativas (Madeira 2004).

Na área rural, o equivalente aos programas de emprego é a política de reforma agrária, que sempre respondeu sobretudo à dinâmica política dos movimentos sociais como o MST. Os dados do INCRA indicam a existências de 976 mil famílias assentadas em novembro de 2016, ocupando uma área de 88 milhões de hectares¹³. Não há dados disponíveis sobre quantos dos assentamentos iniciais permanecem nas mãos das famílias originais ou foram vendidos, e quanto dos assentamentos são viáveis economicamente, e quantos sobrevivem à custa de bolsas e subsídios. O Cadastro Único em 2016 registrava 619 mil famílias de assentamentos cadastradas, das quais 383 mil eram beneficiárias de bolsa família. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi concebido inicialmente como um mecanismo e apoio à pequena agricultura, mas se transformou em um grande programa de crédito ao setor agrícola, no qual a participação dos pequenos estabelecimentos é pequena, e os subsídios são altos: “o fato de o programa cobrar, em média, apenas 1,88% de juros anuais ao mutuário do crédito rural familiar custou para a sociedade mais de 4,1 bilhões de reais em 2012” (Feijó 2014 p. 500).

O sistema de proteção social

A proteção social, incluindo aposentadorias, seguro-desemprego e proteção à saúde, lida diretamente com a garantia de direitos sociais, sem relação direta com a questão das oportunidades no mercado de trabalho. No Brasil, ela começou a ser implantada nos anos 30, com sistemas de previdência separados para diferentes categorias de

¹³ <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>

trabalhadores do setor urbano. A ideia original era que os diferentes institutos seriam financiados com recursos provenientes de impostos cobrados dos respectivos setores, o que significava, por exemplo, que alguns podiam proporcionar serviços de saúde de mais qualidade do que outros (Malloy 1979, Melo 2014). Mais tarde, no entanto, o sistema para o setor privado foi unificado, os benefícios foram estendidos também para a área rural, o atendimento à saúde se separou do sistema previdenciário, e os diferentes segmentos do setor público – federal, estadual, municipal, militares, empresas estatais – mantiveram seus benefícios em separado. O sistema é razoavelmente generoso para quem ganha até 3 salários mínimos, que concede benefícios próximos ao rendimento médio, e também para trabalhadores rurais e pessoas sem rendimentos, que podem se aposentar aos 60 ou 65 anos para mulheres e homens com um salário mínimo, e permite aposentadorias precoces por tempo de serviço e pensões integrais para os herdeiros; e é especialmente generoso para os funcionários públicos que, até recentemente, podiam se aposentar com salários integrais, além de outros benefícios. Não existe, no entanto, um sistema público adequado para as classes médias do setor privado, que precisam recorrer a planos de aposentadoria privadas. Concebido quando as taxas de natalidade eram altas e a expectativa de vida, baixa, o sistema se tornou insustentável, e tem sido objeto de reformas sucessivas, que ainda não conseguiram equacioná-lo (Rocha and Caetano 2008, Tafner and Giambiagi 2011).

No passado, o atendimento público à saúde era proporcionado pelos institutos de previdência, deixando a população não filiada do setor informal, à mercê das poucas Santas Casas e outras instituições de beneficência, quando havia, ou do setor privado, quando podiam pagar. A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio do direito universal aos serviços de saúde, que resultou no Sistema Unificado de Saúde que, na prática, se tornou inviável financeiramente e de difícil acesso, sobretudo nos grandes centros urbanos e também nas regiões rurais mais remotas. Para as classes medias e altas, a alternativa são os seguros ou o acesso pago à rede de médicos e hospitais privados, cuja qualidade depende fortemente de seus custos. Por outro lado, o sistema de saúde preventiva tem tido muito maior sucesso, com as vacinações em massa e o Programa de Saúde da Família, de provimento de cuidados de saúde primário à população através de agentes comunitários, considerado muito bem-sucedido, reduzindo a mortalidade em várias faixas etárias, cabendo destaque também ao programa de apoio aos pacientes de HIV, embora com limitações, pela falta de médicos

de família devidamente treinados, particularmente em áreas pobres e remotas. Para lidar com o déficit de médicos nas regiões mais afastadas, o governo de Dilma Rousseff criou um programa de contratação de médicos estrangeiros, sobretudo cubanos, sob forte oposição da classe médica brasileira, mas aparentemente bem recebido pelas populações atendidas, embora faltem, como sempre, avaliações sistemáticas (Oliveira and Borges 2008, Sousa and Hamann 2009, Medici 2011, Ministério da Saúde 2012, Medici 2015)).

Inclusão, movimentos sociais e empoderamento¹⁴

Desde a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na eleição presidencial de 2002, a inclusão de movimentos e organizações sociais na formulação de políticas públicas aumentou significativamente, junto com a criação de um grande número de conselhos de cidadãos em diferentes setores como saúde, educação, proteção à criança, meio ambiente e política econômica. Algumas agências, como a Fundação Nacional Indígena (FUNAI), Ministério da Reforma Agrária, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Reforma Agrária, passaram a ser preenchidas por integrantes de movimentos sociais correspondentes, e outras foram criadas especificamente para abrigar lideranças destes movimentos, reunidas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, extinto em 2015. A União Nacional dos Estudantes, uma organização historicamente independente, passou a se beneficiar de fortes incentivos públicos diretos e indiretos, da mesma forma que organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Em alguns casos, esse arranjo levou a conflitos dentro do governo, como aconteceu, por exemplo, no Ministério do Meio Ambiente, que se opôs à construção de hidrelétricas na bacia amazônica (Fearnside 2003); no Ministério da Reforma Agrária, que apoiou invasões de terra por militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Romig 2006); e com a FUNAI em questões de demarcação de territórios das populações indígenas (Fisher 1994).

Como parte da mesma tendência, vários municípios fizeram experiências de orçamento participativo, e a noção de que a democracia direta poderia substituir as formas tradicionais de governo representativo tornou-se popular. O real impacto dessa tendência no avanço da inclusão social e na redução da pobreza e da desigualdade não é claro e está sujeito a controvérsia. Há uma literatura crescente que sugere que as

¹⁴ Esta seção é baseada em Schwartzman, S. and M. C. d. Campos (2014). Democracia e desenvolvimento social. A Via Democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil. S. Schwartzman. Rio de Janeiro, Elsevier: 91-134.

expectativas originais deste arranjo foram excessivas (Fedozzi 1997, Frey 2003, Cohen and Fung 2004, Wampler and Avritzer 2004, Cornwall 2007, Baierle 2009, Almeida and Cunha 2016). Uma pesquisa de 2001 sobre movimentos populares no Chile e no Brasil, realizada pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, mostrou que, à medida que essas organizações de movimentos sociais se tornam dependentes do governo, elas se tornam mais expostas aos controles clientelistas e ao caciquismo político, perdendo a capacidade de manter uma postura crítica ou promover projetos alternativos de desenvolvimento (Foweraker 2001).

Ao mesmo tempo, as extraordinárias manifestações de rua que ocorreram no Brasil em junho de 2013, na sequência de manifestações semelhantes no Chile e em outras partes do mundo, mostram que as democracias modernas devem aprender a combinar a ampla legitimidade conseguida por meio de eleições regulares com as demandas prementes de curto prazo de movimentos sociais vocais e de grande visibilidade. Não há soluções fáceis para isso, mas parece claro que sistemas legítimos e transparentes de representação política são parte da resposta.

Conclusões

Esta visão geral, e a riqueza de pesquisa feitas sobre estas questões nos anos mais recentes, mostram claramente que as políticas sociais implantadas nos governos do PT tiveram muito mais a ver com a atribuição de direitos e distribuição de benefícios do que com o aumento efetivo das oportunidades de estudo e trabalho e aumento da produtividade da economia; e que as políticas de empoderamento podem ter sido úteis para mobilizar apoio ao governo em determinados setores, mas não para melhorar a capacidade da população mais em melhorar a qualidade das políticas

Para entender por que isso ocorreu é necessário ter em conta os processos decisórios e o contexto político em que essas políticas foram implementadas. Para os políticos, tanto no Executivo e no Congresso, as políticas precisam ser simples, fáceis de entender, não enfrentar interesses estabelecidos, e ajudar a ganhar as eleições. No entanto, para serem eficazes, as políticas precisam ser complexas, e muitas vezes se opor a interesses estabelecidos. A maioria das políticas sociais nas últimas décadas foram muito simples na sua formulação, limitadas à distribuição de benefícios em resposta às demandas reais ou percebidos, implementadas de forma pouco competente, e com pouca ou nenhuma avaliação dos resultados. Para lidar com as complexidades de implementação e avaliação é necessário ter uma administração

pública competente, composta por profissionais bem qualificados, que tenham condições de entender as dificuldades e implementar políticas de longo alcance, protegidos dos caprichos de mandatos políticos e eleições. O setor público no Brasil tem algumas áreas que se aproximam destes critérios, tais como a Secretaria do Tesouro, a Receita Federal e o Itamarati, a maioria são exceções. A ingresso ao serviço público se dá hoje por critérios meritocráticos, através de concurso, e os funcionários públicos têm estabilidade, mas o governo federal tem cerca de 40 mil cargos de confiança que podem ser preenchidos por militantes do partido, representantes de movimentos sociais e de interesses. Até recentemente, haviam 39 ministérios agências ministeriais, preenchidos em grande parte através de negociações com os partidos políticos em troca de apoio no Congresso, lubrificadas pela pelas moedas políticas da troca de favores e da corrupção, e a situação nos estados e municípios tende a ser pior. Dada esta situação, é surpreendente que algumas políticas complexas tenham sido implementadas, graças à existência de alguns corpos técnicos e profissionais mais consolidados.

A distribuição dos benefícios e direitos pelo governo para determinados grupos sociais é fortemente enraizada em práticas políticas brasileiras desde os seus primórdios, decorrente da forma como o Estado foi organizado como um empreendimento patrimonial para o benefício dos colonizadores portugueses, no passado, e de as elites locais desde a independência no início do século 19 (Faoro 1979)(Schwartzman 2015), Com a modernização do país. Sobretudo a partir dos anos 30, essas práticas antigas produziram uma espécie de capitalismo de Estado que se expandiu cada vez mais, criando um setor público de grandes dimensões, incluindo, além da administração pública propriamente dita, bancos, sistemas de transportes, comunicações, energia e empresas de serviços públicos. Como o objetivo principal destes entes não era proporcionar serviços, mas distribuir cargos e facilitar negócios, a eficiência nunca foi uma prioridade. Além das agências governamentais, estabeleceu-se um sistema complexo de sindicatos e associações empresariais financiados com recursos públicos, e uma miríade de benefícios, isenções fiscais, proteção tarifária e créditos subsidiados financiados através de agências como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica e o BNDES.

Na década de 1990, com o Plano Real, grandes empresas estatais foram privatizadas, os bancos estaduais, que funcionam na prática como emissores de moeda, foram fechados, e a lei de responsabilidade fiscal limitou os gastos e endividamento dos governos nacionais e locais, como parte de um esforço para estabilizar a economia do

país após anos de hiperinflação. Apesar destes esforços para reduzir o tamanho do Estado e tornar a economia mais competitiva, a maioria dessas instituições e práticas permaneceram intactas, e foram revigoradas a partir do governo do PT em 2002. O Presidente Lula, que em suas origens defendia um sindicalismo independente e o fim do imposto sindical, não só manteve intacto o sistema instituído nos anos 30, como impediu que o Tribunal de Contas fiscalizasse o uso dos recursos públicos pelas centrais sindicais, ao vetar dispositivo da Lei 11.648 de 2008 que previa esta fiscalização.

As políticas sociais implementadas durante os períodos de Lula e Dilma não significaram uma mudança em relação a estas práticas antigas, mas sim sua extensão, pelo cooptação de outros setores da sociedade, como os novos movimentos sociais, estimulados ou criados através da transferência de recursos e oferta de empregos públicos. A principal preocupação sempre foi a prestação de benefícios de curto prazo em troca de apoio político. Na educação, por exemplo, a prioridade era dar mais dinheiro para as escolas e apaziguar os sindicatos de professores, e não tornar as escolas mais eficientes e responsáveis pelos seus resultados. Na educação básica, os gastos por aluno triplicaram ou quadruplicaram em 15 anos, enquanto que o desempenho se manteve estagnado em níveis extremamente baixos. No ensino superior, o governo ampliou os subsídios a universidades públicas, sem exigir que eles mostrassem que estavam melhorando o desempenho, e aprovou uma lei obrigando-as a reservar 50% dos seus lugares para os estudantes pobres e negros, sem se assegurar de que estes alunos teriam as condições adequadas para aproveitar a oportunidade oferecida. A legislação do salário mínimo, exigindo aumentos regulares em termos reais, não relacionadas à produtividade, ajudou a reduzir a desigualdade de renda nos anos de crescimento econômico, mas contribuiu também o aumento descontrolado dos gastos públicos e o desemprego trazido pela recessão econômica a partir de 2015.

Esta visão geral se refere principalmente às políticas implementadas nos últimos 15 anos de governo do PT, mas em 2015 o Brasil é um país totalmente diferente. O governo do PT, que no início se comprometeu e de fato manteve o equilíbrio macroeconômico estabelecido pelo Plano Real, respondeu à crise financeira de 2008 com a expansão do crédito para o consumo, empréstimos bonificados e outros benefícios para setores selecionados na economia e a expansão dos gastos públicos, com a expectativa de que isso levaria a um crescimento econômico e gerar recursos para manter a expansão do setor público. A consequência foi um déficit público

crescente, a estagnação em 2014 e da recessão em 2015. No início do segundo mandato de Dilma Rousseff no início de 2015, o país entrou na maior depressão econômica da história do país. Muito antes disso, as despesas públicas vinham crescendo acima da receita, criando um problema estrutural que governo com o qual o governo não teve como lidar, pois exigiria uma política oposta a como estava organizado, seu modo de atuar e de conquistar alianças e apoio eleitoral (Almeida Jr, Lisboa et al. 2015)

Ainda é muito cedo para saber o impacto dessa crise econômica sobre a miríade de programas sociais estabelecidos pelo governo federal nos últimos anos. Já há indícios de que alguns indicadores, tais como a redução da desigualdade e da pobreza, estão piorando, e o desemprego está crescendo rapidamente. A crise econômica é agravada por uma profunda crise política e um escândalo de corrupção em grande escala, tornando especialmente difícil implementar as mudanças de rumo que se fazem necessárias, não só para recuperar o equilíbrio da economia, da qual tudo depende, mas sobretudo tornar as políticas sociais mais orientadas para a melhoria das competências e das oportunidades da população, e menos para suas rendas e benefícios.

Olhando para as experiências das últimas duas décadas, em que medida um elenco de políticas sociais voltadas para a melhoria das oportunidades seria distinta das políticas adotadas até aqui? A maior parte da redução da pobreza e expansão das oportunidades das últimas décadas veio do crescimento econômico e da modernização da sociedade e da economia, e muito menos de políticas específicas. Isso confirma que o principal instrumento para a expansão das oportunidades é criar as condições para a economia prosperar, livre de uma burocracia pública intrusiva e sobretudo ineficiente. Isso não significa que as políticas sociais de garantia dos direitos civis sejam irrelevantes, já que o mercado, por si só, não tem como prover as redes de segurança para milhões em situação de pobreza, melhorar a qualidade da educação, proporcionar saúde acessível e lidar com os crescentes problemas de superlotação e violência nas grandes áreas urbanas.

Não há uma resposta simples, mas uma chave importante para esta transformação seria uma mudança profunda na maneira pela qual as políticas públicas são avaliadas. Existe uma queixa generalizada de que as políticas sociais não são avaliadas, mas de fato existem muitas informações sobre gastos e pessoas beneficiadas nos diversos programas, o que escasseiam são avaliações sobre resultados em termos de resultados de produtividade. Uma exceção é a área de educação, em que avaliações como o SAEB e

a participação na avaliação internacional do PISA mostram como os investimentos crescentes no setor não têm produzido os resultados esperados. Mas este exemplo também mostra que não basta ter o diagnóstico correto, se não houver interesse, por parte de governantes e governados, em alterar o regime de distribuição de recursos e benefícios para atingir os objetivos necessários.

Isso, no entanto, é mais fácil dizer do que fazer. A crise iniciada em 2015 pode ser uma oportunidade para o país desistir destas práticas antigas, eliminar subsídios para interesses especiais, e criar um ambiente mais estável, transparente e equitativo para o setor empresarial. Pode ser também uma oportunidade para tornar o sector público mais enxuto e mais eficiente em suas múltiplas funções de regular a economia, melhorar a infraestrutura e a prestação de serviços públicos essenciais. O Bolsa Família revelou-se uma importante rede de segurança para aqueles em situação de extrema pobreza, e, dado o seu baixo custo e resultados positivos, deve ter continuidade, sem a ilusão de que ele tenha outros resultados importantes além deste. Na educação, programas altamente subsidiados e sem evidência clara de resultados, como o PRONATEC as bolsas de estudo para o exterior do Ciência sem Fronteiras e o financiamento já estão sendo cortados, e terão que ser profundamente revistos. Ao contrário do previsto no Plano Nacional de Educação de 2014, os gastos no setor não chegarão aos 20% do PIB em 2024, mas os recursos existentes podem ser utilizados de forma mais eficaz para proporcionar melhor educação. O sistema unificado de saúde terá de ser revisto, aumentando o foco na atenção primária e atendimento gratuito para os mais pobres, e formas de compartilhamento de custos para os demais, que terão mais esta motivação para levar uma vida mais saudável.

É uma transição difícil, mas, como as políticas sociais desenvolvidas nas últimas décadas não terão como persistir, há esperança de que ela possa ser feita, e já possa ser vislumbrada na próxima visita de Edmar Bacha a Belíndia.

References

- Almeida, D. R. and E. S. Cunha (2016). "Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems." Critical Policy Studies: 1-21.
- Almeida Jr, M., M. d. B. Lisboa, S. Pessoa and E. d. Paula (2015). "O Ajuste Inevitável." Folha de São Paulo(July 19).
- Almeida, R., N. Amaral and F. d. Felicio (2014). *Assessing Advances and Challenges in Technical Education in Brazil - Policy Report*. Washington, The World Bank Group.

- Araujo, A., E. B. Casella, F. Cunha, J. C. d. Costa, J. B. A. e. Oliveira, L. C. F. d. Silva, L. Davidovich and S. Schwartzman (2011). Meeting on Early Childhood Education. Grupo de Estudo sobre Aprendizagem Infantil, Rio de Janeiro, Academia Brasileira de Ciências, Grupo de Estudo sobre Aprendizagem Infantil.
- Bacha, E. and S. Schwartzman (2011). Brasil: A nova agenda social. Rio de Janeiro, Editora LTC.
- Bacha, E. L. (1995). "Plano Real: uma avaliação preliminar." Revista do BNDES 2(3): 3-26.
- Bacha, E. L. and H. S. Klein (1986). A Transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Bacha, E. L. and R. M. Unger (1978). Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil, Paz e Terra.
- Baierle, S. (2009). "The Porto Alegre Thermidor: Brazil's' Participatory Budget' at the crossroads." Socialist Register 39(39).
- Baker, D. (2004). Inequality across societies : families, schools and persisting stratification. Amsterdam London, JAI.
- Barbosa Filho, F. d. H., R. r. Porto and D. s. Liberato (2015). Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Brasília, Ministério da Fazenda.
- Barros, R. P., M. Carvalho, S. Franco, R. Mendonça and A. Rosalém (2011). "Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil." Pesquisa e planejamento econômico 41: 213-232.
- Basto, J. B. T., M. A. Dutz, L. F. Mation and S. D. O'Connell (2016). Can program design improve the effectiveness of worker retraining? An evaluation of Brazil's Pronatec-MDIC. Washington, The World Bank.
- Becker, G. S. (1964). Human capital. New York, Columbia University Press.
- Bills, D. B. (2004). Creeping Credentialism in the United States and Germany: Changing Relationships between Educational Credentials and Occupational Assignment. Inequality and Stratification: Broadening the Comparative Scope. Rio de Janeiro, International Sociological Association, Research Committee on Social Stratification and Mobility. **Prepared for the Meeting in Rio de Janeiro of the Research Committee on Social Stratification and Mobility (RC28)**.
- Bonelli, R., G. Gonzaga and A. Veiga (2008). Social Exclusion and Poverty Dynamics. Social exclusion and mobility in Brazil. E. Gacitúa Marió and M. J. Woolcock, World Bank Publications: 35-80.
- Bourdieu, P. and J. C. Passeron (1990). Reproduction in education, society, and culture. London; Newbury Park, CA, Sage in association with Theory, Culture & Society, Dept. of Administrative and Social Studies, Teesside Polytechnic.
- Bourguignon, F., F. H. Ferreira and M. Menendez (2007). "Inequality of opportunity in Brazil." Review of Income and Wealth 53(4): 585-618.
- Campello, T. and M. C. Neri (2013). Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania. Brasília, IPEA.
- Campos, M. M., J. Füllgraf and V. Wiggers (2006). "A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa." Cadernos de pesquisa 36(127): 87-128.

- Cano, I., D. Borges and E. Ribeiro (2012). Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cardoso, E. and A. P. Souza (2004). "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil."
- Carneiro, L. P. (2012). The Politics of Pacification in Rio de Janeiro: A study in leadership and innovation, Working paper, Lemann Dialogue, Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University.
- Castro, C. d. m. (1979). "Vocational Education and the Training of Industrial Labour in Brazil." International Labour Review **118**(5): 617-629.
- Cohen, J. and A. Fung (2004). "Radical democracy." Swiss Journal of Political Science **10**(4): 23-34.
- Collins, R. (1979). The credential society. New York, Academic Press.
- Cornwall, A. (2007). Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council. Working Paper. Sussex, Brighton, Institute of Development Studies.
- Cunha, F. and J. J. Heckman (2007). "The Technology of Skill Formation." National Bureau of Economic Research Working Paper Series.
- Curi, A. and N. Menezes-Filho (2009). "A Relação entre Educação Pré-Primária, Salários, Escolaridade e Proficiência Escolar no Brasil." Estudos Econômicos **39**: 811-850.
- Del Rio, V. (1992). "Urban design and conflicting city images of Brazil: Rio de Janeiro and Curitiba." Cities **9**(4): 270-279.
- Duncan, G. J. and K. Magnuson (2013). "Investing in Preschool Programs." Journal of Economic Perspectives **27**(2): 109-132.
- Durkheim, É. (1967). De la division du travail social. Paris,, Presses universitaires de France.
- Faoro, R. (1979). Os donos do poder formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Editora Globo.
- Fearnside, P. M. (2003). "Conservation policy in Brazilian Amazonia: Understanding the dilemmas." World Development **31**(5): 757-779.
- Fedozzi, L. (1997). Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre; Rio de Janeiro, Tomo Editorial; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.
- Feijó, R. L. C. (2014). "Um estudo quantitativo dos subsídios implícitos nas operações de crédito do PRONAF."
- Ferman, B. (2006). Cotas no processo de admissão de universidades: efeitos sobre a proficiência de alunos do ensino médio.
- Fisher, W. H. (1994). "Megadevelopment, environmentalism, and resistance: The institutional context of Kayapó indigenous politics in central Brazil." Human Organization **53**(3): 220-232.
- Fishlow, A. (1972). "Brazilian Size Distribution of Income." American Economic Review.
- Fiszbein, A. and N. R. Schady (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington, DC, The World Bank.

- Foweraker, J. (2001). Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America A Comparison of Chile and Brazil. Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 4. New York, United Nations Research Institute for Social Development.
- Frey, K. (2003). Building a local public sphere on the internet to strengthen local democracy: the experience of Curitiba/Brazil.
- Heckman, J. J. (2007). "The economics, technology, and neuroscience of human capability formation." Proc Natl Acad Sci U S A **104**(33): 13250-13255.
- Hoffmann, R. and J. C. Duarte (1972). "A distribuição da renda no Brasil." Revista de administração de empresas **12**(2): 46-66.
- Klink, J. and R. Denaldi (2012). "Metropolitan Fragmentation and Neo-localism in the Periphery Revisiting the Case of Curitiba." Urban studies **49**(3): 543-561.
- Lima, R. C. d. A. and L. H. R. d. Campos (2015). "Mobilidade intergeracional de renda, um estudo aplicado a região metropolitana do Recife." Revista Nexos Econômicos **7**(2): 9-26.
- Madeira, F. R. (2004). "A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações-o caso do primeiro emprego." São Paulo em perspectiva **18**(2): 78-94.
- Malloy, J. M. (1979). The politics of social security in Brazil. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Malthus, T. R. (1998). An essay on the principle of population. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Marshall, T. H. (1950). Citizenship and social class, Cambridge.
- Martins, R. X. and V. de Fátima Flores (2015). "A implantação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo): revelações de pesquisas realizadas no Brasil entre 2007 e 2011." REvista Brasileira de Estudos Pedagógicos **96**(242): 112-128.
- Medici, A. (2011). Impacts of Conditional Cash Transfers on Health Status: The Bolsa Familia Program in Brazil (powerpoint presentation). Harvard Conference - New Strategies for Health Promotion: Steering Clear of Ethical Pitfalls. Cambridge, MA.
- Medici, A. (2011). Propostas para Melhorar a Cobertura, a Eficiência e a Qualidade no Setor Saúde. . Brasil: A Nova Agenda Social. E. L. Bacha and S. Schwartzman. Rio de Janeiro, ETC: 23-93.
- Medici, A. (2015). Gastos com Saúde e Ciclo Econômico no Brasil: Uma Análise do Período 1980-2015
- Melo, M. A. (2014). Political and Institutional Drivers of Social Security Universalization in Brazil. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Ministério da Saúde (2012). Política Nacional de Atenção Básica. Brasília, Ministério da Saúde.
- Montagner, P. and L. H. Muller (2015). O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Ministério da Educação.
- Mourão, A. N. M., M. E. Almeida and E. F. de Lima Amaral (2013). "Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro." Revista Brasileira de Estudos de População **30**(1): 251-270.

Neri, M. (2010). A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

OECD (2013). Programme for International Student Assessment (PISA) - Results from PISA 2012. Country Notes. Paris, OECD.

OECD (2014). PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do - student performance in mathematics, reading and science.

Oliveira, A. K. P. d. and D. F. Borges (2008). "**Programa de Saúde da Família: uma avaliação de efetividade com base na percepção de usuários.**" Revista de Administração Pública **42**(2): 369-389.

Oliveira, F. E. B. d. and K. I. Beltrão (2001). "Brazil - The Brazilian Social Security System." International Social Security Review **54**(1).

Pamuk, A. and P. F. A. Cavallieri (1998). "Alleviating urban poverty in a global city: new trends in upgrading Rio-de-Janeiro's Favelas." Habitat International **22**(4): 449-462.

Parsons, T. (1991). The social system. London, Routledge.

Pastore, J. (1982). Inequality and social mobility in Brazil. Madison, University of Wisconsin Press.

Pedrosa, R. H. d. L. and S. R. R. d. Queiroz (2014). Democracia e o "dividendo de inovação" – Brasil. A Via Democrática - como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil. S. Schwartzman. Rio de Janeiro, Elsevier.

Peixoto, A. d. L. A., E. M. B. d. A. Ribeiro, A. V. B. Bastos and M. C. K. Ramalho (2016). "Cotas e desempenho acadêmico na UFBA: um estudo a partir dos coeficientes de rendimento." Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) **21**: 569-592.

Perlman, J. (2010). Favela: Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro, Oxford University Press.

Perlman, J. E. (1979). The myth of marginality: Urban poverty and politics in Rio de Janeiro, Univ of California Press.

PNUD. (2013). "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil." Retrieved July 25, 2015, from <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3753>.

Polanyi, K. (2001). The great transformation. Boston, MA, Beacon Press.

Portes, A. (1979). "Housing policy, urban poverty, and the state: the favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976." Latin American Research Review: 3-24.

Reimers, F., C. D. d. Silva and E. Trevino (2006). Where is the "education" in conditional cash transfers in education? Montreal, UNESCO Institute for Statistics.

Ribeiro, C. A. C. (2012). "Quatro décadas de mobilidade social no Brasil." Dados **55**(3): 641-679.

Riley, E., J. Fiori and R. Ramirez (2001). "Favela Bairro and a new generation of housing programmes for the urban poor." Geoforum **32**(4): 521-531.

Rocha, R. d. R. and M. A.-R. Caetano (2008). O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Texto para Discussão. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

Roemer, J. E. (1998). Equality of opportunity. Cambridge, Mass, Harvard University Press.

- Romig, B. S. (2006). "Agriculture in Brazil and Its Effect on Deforestation and the Landless Movement: A Government's Attempt to Balance Agricultural Success and Social Collateral Damage." Drake J. Agric. L. **11**: 81.
- Ruzek, E., M. Burchinal, G. Farkas and G. J. Duncan (2014). "The quality of toddler child care and cognitive skills at 24 months: Propensity score analysis results from the ECLS-B." Early childhood research quarterly **29**(1): 12-21.
- Scalon, C. and P. P. de Oliveira (2012). "A percepção dos jovens sobre desigualdades e justiça social no Brasil." Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares **14**(2).
- Scalon, M. C. and I. Cano (2008). Legitimization and Acceptance: How Brazilians Survive Inequalities. Social exclusion and mobility in Brazil. E. Gacitúa Marió and M. J. Woolcock. Washington, DC, World Bank Publications: 81-96.
- Schwartzman, S. (2013). "Uses and abuses of education assessment in Brazil." Prospects: 1-20.
- Schwartzman, S. (2014). Academic Drift in Brazilian Education. The Forefront of International Higher Education - A Festschrift in Honor of Philip G. Altbach. A. Maldonado-Maldonado and R. M. Bassett, Springer: 67-78.
- Schwartzman, S. (2014). Massificação, equidade e qualidade: Os desafios da educação Superior no Brasil - Análise do Período 2009-2013. Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013. J. J. Brunner and C. Villalobos. Santiago, Ediciones Diego Portales.
- Schwartzman, S. (2015). Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Unicamp.
- Schwartzman, S. (2016). Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos. São Paulo, Fundação Santillana.
- Schwartzman, S. and M. C. d. Campos (2014). Democracia e desenvolvimento social. A Via Democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil. S. Schwartzman. Rio de Janeiro, Elsevier: 91-134.
- Schwartzman, S. and C. d. M. Castro (2005). "A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias." Estudos – Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior **23**(365): 9-18.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2016). "Seguro-desemprego e mercado de trabalho: indicadores e insights." Boletim de Avaliações de Políticas Públicas **2**(1).
- Silva, J., R. Almeida and V. Strokova (2015). Sustentando melhorias no emprego e nos salários no Brasil: uma agenda de competências e empregos. Washington, The World Bank.
- Silva, J., R. Gukovas and L. Caruso (2015). Employability and returns to vocational training in Brazil: Analysis using linked provider-employer data (research paper), The World Bank; Senai.
- Silva Teixeira, G. and G. Balbinotto Neto (2014). "O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: uma análise história de 1986 a 2010." Indicadores Econômicos FEE **42**(2): 9-22.
- Soares, F. and Y. Soares (2005). The socio-economic impact of favela-bairro: what do the data say? Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Soares, J. F. and M. T. G. Alves (2003). "Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica." Educação e Pesquisa **29**(1): 147-165.

- Soares, S. S. D. (2012). Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future. Working Paper. International Policy Centre for Inclusive Growth. **89**.
- Sorj, B. and Unesco Brasil. (2003). Brazil@digitaldivide.com : confronting inequality in the information society. Brasília, DF, Brasil, Unesco Brasil.
- Sousa, M. F. d. and E. M. Hamann (2009). "Programa Saúde da Família no Brasil: uma agenda incompleta?" Ciência & Saúde Coletiva **14**(5): 1325-1335.
- Souza, A. P. (2011). Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. Brasil: A Nova Agenda Social E. E. Bacha and S. Schwartzman. Rio de Janeiro, LTC: 166-186.
- Suplicy, E. M. (1988). Da distribuição da renda e dos direitos à cidadania. São Paulo, Editora Brasiliense.
- Tafner, P. and F. Giambiagi (2011). Previdência Social: Uma agenda de reformas. Brasil - A Nova Agenda Social. E. Bacha and S. Schwartzman. Rio de Janeiro, Grupo Editorial Nacional: 109-165.
- Tafner, P. S. B. (2006). Brasil: o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade, Ipea.
- Tönnies, F. (1912). "Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie."
- Valenzuela, E., S. Schwartzman, J. S. Valenzuela, T. Scully, N. M. Somma and A. Biehl (2008). Vínculos, creencias y ilusiones - la cohesión social de los latinoamericanos. Santiago, Chile, Uqbar Editores.
- Valladares, L. d. P. (1978). Passa-se uma casa análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Vekemans, R., I. Silva Fuenzalida and J. Giusti B (1970). La marginalidad en América Latina un ensayo de conceptualización. Santiago, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina.
- Waltenberg, F. D. and M. d. Carvalho (2012). "Cotas Aumentam a Diversidade dos Estudantes sem Comprometer o Desempenho?" Sinais Sociais **7**(20): 36-77.
- Walters, D. (2004). "The relationship between postsecondary education and skill: Comparing credentialism with human capital theory." Canadian Journal of Higher Education **34**(2): 97-124.
- Wampler, B. and L. Avritzer (2004). "Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil." Comparative Politics: 291-312.
- Zaluar, A. (1993). "Urban Violence, Citizenship and Public Policies." International Journal of Urban and Regional Research: **17**(Mar, 1): 56-66.
- Zylberstajn, E. (2010). Cotas nas universidades e aprendizado escolar: modelo teórico e evidências empíricas.