

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/ MESTRADO EM SOCIOLOGIA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**POLÍTICA SOCIAL NUM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL DO  
ESTADO: GOIÁS NO PERÍODO 1995-2002.**

**Autor: Hélio Vieira Júnior**

**Orientador: Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges**

**GOIÂNIA, 2005**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/ MESTRADO EM SOCIOLOGIA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**POLÍTICA SOCIAL NUM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL DO  
ESTADO: GOIÁS NO PERÍODO 1995-2002.**

**Autor: Hélio Vieira Júnior  
Orientador: Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges**

**GOIÂNIA, 2005**

**HÉLIO VIEIRA JÚNIOR**

**POLÍTICA SOCIAL NUM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL DO  
ESTADO: GOIÁS NO PERÍODO 1995-2002.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em sociologia, sob orientação do prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
Goiânia, 2005**

**HÉLIO VIEIRA JÚNIOR**

**POLÍTICA SOCIAL NUM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL DO  
ESTADO: GOIÁS NO PERÍODO 1995-2002.**

Banca Examinadora

---

---

---

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

### **Agradecimento**

Em primeiro lugar e de forma especial agradeço a Deus que, pelo seu infinito amor e sua maravilhosa graça, me deu a vida e tem cuidado de mim, fazendo com que todas as coisas que me acontecem, boas ou ruins, contribuam para o meu bem. Assim, sem Ele eu nada posso fazer. Faço minhas as palavras do Apóstolo Paulo: "ora, Àquele que é poderoso (Deus) para fazer tudo muito mais abundantemente além daquilo que pedimos ou pensamos...A Esse gloria na igreja, por Jesus Cristo, em todas as gerações, para todo o sempre. Amém."

À minha mãe, meu irmão, meu avô e minha namorada, Josete Mori, dos quais contei, durante a realização deste trabalho, com ajuda amorosa, solidária e espiritual.

Quero ainda manifestar reconhecimento aos professores do Curso de Mestrado em Sociologia da FCHF-UFG, em especial ao Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges, que me acompanhou de perto na realização deste trabalho.

Aos meus amigos Gustavo, Alírio, Carlos e Lidiane.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA SOCIAL E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: Contextualização Teórica e Principais Resultantes dessa	
Relação .....	15
Aspectos Gerais da Crise do Estado.....	16
A Reforma do Estado e a Questão Econômica.....	19
A Reforma do Estado no Brasil.....	20
Descentralização Político-Administrativa e Fiscal e Seus Determinantes na Agenda social dos Governos Estaduais.....	25
Ajuste Fiscal e Descentralização .....	32
Ajustes Estruturais do Estado e as Políticas Sociais Brasileiras: tensões e mudanças.....	34
CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES DA POLÍTICA SOCIAL EM GOIÁS.....	
Governo Íris Rezende (1983-1986): principais ações de corte social.....	43
Governo Henrique Santillo (1987-1990): principais programas sociais.....	47
Governo Íris Rezende (1991-1994): principais programas e perfil das ações sociais do governo.....	50
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA SOCIAL EM GOIÁS: Continuidades e Mudanças no Período 1995-2002.....	
O GOVERNO MAGUITO VILELA (1995-1998).....	56
GOVERNO MARCONI PERILLO (1999-2002).....	81
CAPÍTULO 4 - CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA SOCIAL EM GOIÁS.....	
O PAFC e o Renda Cidadã: efetividade e eficiência na questão social de Goiás.....	101
Política Assistencial em Goiás: (1995-2002).....	106
Outros Programas Não-Contributivos.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

## RESUMO

**Este trabalho trata da política social no contexto de reforma do Estado dos anos 1990 a partir do pressuposto de que os ajustes estruturais realizados pelos Estados nacionais influencia a implementação de políticas públicas e a oferta de bens e serviços à sociedade. Nosso objetivo é refletir sobre os constrangimentos que o ajuste do Estado no Brasil imputa aos governos locais, sobretudo no que tange às políticas de corte social. Para tanto, a reflexão centra-se nas ações sociais de dois governos em Goiás, realizados entre 1995 e 2002, os governos de Maguito Vilela (1995-98) e de Marconi Perillo (1999-2002). Inicialmente, buscamos apresentar indicações de que a prioridade dada ao ajuste fiscal e a estabilização macroeconômica no processamento da reforma leva o governo federal a diminuir os gastos públicos, comprometendo iniciativas de políticas sociais com resultados efetivos para o desenvolvimento social. Em seguida, mostramos que o impacto recessivo provocado pela crise e a agudização dos problemas sociais, acrescido de restrição orçamentária, provocam alterações no padrão da política social no país, evidenciadas por mudanças que se processam, sobretudo, por meio de iniciativas de governos estaduais e municipais na implantação de programas emergenciais focalizados nos grupos considerados mais pobres. Nossa análise centra-se, então, nas políticas sociais implementadas no estado de Goiás nos governos de Maguito Vilela e de Marconi Perillo, com destaque para os programas emergenciais de combate à fome e à miséria, por representarem importantes inovações no campo das políticas sociais brasileiras. Nosso propósito visa ainda à possibilidade de detectar continuidades e/ou alterações no tratamento da questão social de uma gestão para outra, através da comparação das ações sociais implementadas pelos governos antes referidos. A explicitação de continuidades e/ou alterações nas ações sociais de um governo para outro nos proporciona detectar os fatores estruturais limitadores dos ajustes conservadores do Estado. Faz-se importante ressaltar que não é nosso objetivo principal realizar uma**

**avaliação tanto da eficácia e eficiência daquelas ações, mas, prioritariamente, testar nossa hipótese de que, quantitativamente, houve incremento no volume das ações sociais de um governo para o outro.**

**Palavras-chave:** Reforma do Estado, Políticas Sociais, Descentralização, Governo de Goiás, Renda Mínima

#### **ABSTRACT**

This work treats the social policies on the context of the state Reformation of the years 1990 from the presupposed that the structures agreements accomplished by the national States acts on the public policies implementation and the offering of assets and the social welfare. Our aim is to reflect about the constraints that the adjustment of the state in Brazil imposes to the local governments, above all about the policies of social incision. So, the reflection centralizes on the social acts of the two governments in Goiás, in 1995 and 2002, Maguito Vilela ( 1995-1998) and Marconi Perillo (1999-2002). Initially, we try to show the indications of the priority given to fiscal adjustment and the macro economical stabilization on the processing of reformation leads the federal government to diminish the public expenses, compromising policies social with effective results for the social development. Further, we show the recessive impact provoked by the crises and the enhancement of social problems, increasing the budgetary restriction, provoke changes in the pattern of social policies in the country, shown up by changes that are processed, overall, by means of the state and municipal governments enterprises in the implementation of emergency programs focalized in the considered poorest groups. Our analysis focuses the social policies implemented in the state of Goiás in Maguito Vilela's and Marconi Perillo's governments, with emphasis in the emergency programs of starve and misery combats, because they represent important innovations in the field of Brazilian social policies. Our purpose aims yet the possibility of detecting continuums and /or alteration of treatments of the social question in changing managements, through the comparison of social actions implemented by the before referred governments. The comprehension of "continuums" and/or alterations changing in social action from the one government to

another gives us the opportunity to detect the structural factors that limits the conserving adjusts of the estate. It becomes important to emphasizes that it is not our principal aim to evaluate both efficacy and efficiency of that actions, but, priority, to test our hypothesis that, quantitatively, there has been development in the volume of social actions government to government.

**Key words:** State Reformation, Social Policies, Decentralization, Goiás government, Minimum Revenue.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da política social no contexto de reforma do Estado dos anos 1990. Partimos do pressuposto de que os ajustes estruturais realizados pelos Estados nacionais influencia a implementação de políticas públicas e a oferta de bens e serviços à sociedade. Nosso objetivo é refletir sobre os constrangimentos que o ajuste do Estado no Brasil imputa aos governos locais, sobretudo no que tange às políticas de corte social.

Em particular, centramos a reflexão nas ações sociais de dois governos em Goiás, realizados entre 1995 e 2002, os governos de Maguito Vilela e de Marconi Perillo.

Importante ressaltar que foi a partir das considerações do discurso do Governo Marconi Perillo (1999–2002), de que a sua gestão "criou e está consolidando o maior projeto de inclusão social já desenvolvido em toda a história de Goiás",<sup>1</sup> que decidimos por examinar a dinâmica da política social num contexto de constrangimentos decorrentes da crise econômica e dos ajustes estruturais da década de 1990.

As implicações do ajuste estrutural do Estado brasileiro na década de 1990 em relação às políticas sociais têm sido bastante estudadas<sup>2</sup>. Primeiro, os estudos indicam que a prioridade dada ao ajuste fiscal e a estabilização macroeconômica no processamento de reforma do Estado, faz com que o governo federal diminua consideravelmente os gastos públicos, comprometendo iniciativas de políticas sociais com resultados efetivos para o desenvolvimento social (Cohn, 1999).

Segundo, apontam que a exigência de mudanças no padrão de atuação do Estado, implica em busca de modernizar a administração, refletida na introdução de métodos e princípios gerenciais ou empresariais no aparelho público.<sup>3</sup> As imposições sobre o Estado brasileiro, em especial o de ajuste fiscal, trazem como exigência que os governos e administradores públicos gastem menos recursos fiscais e produzam serviços aos clientes (a população) com mais eficiência<sup>4</sup> do que realizavam anteriormente.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Revista *Economia e Desenvolvimento*, Goiânia: Seplan, ano 2, n.7, p. 4, abr.-jun. 2001.

<sup>2</sup> Ver Sola (1993); Almeida (1995); Cohn (1995); Draibe (1997); Bresser Pereira (1998;1999); Arretche (2000); Diniz (2000); Jacobi (2001); Souza (2001); Nogueira (2004).

<sup>3</sup> Sobre o modelo de administração gerencial, ver Brasil (1995).

<sup>4</sup> Por eficiência, entende-se o princípio da busca de uma relação ótima entre a qualidade e o custo dos serviços públicos colocados à disposição da população.

Com efeito, dado o impacto recessivo provocado pela crise e a agudização dos problemas sociais – problemas esses decorrentes do aumento do desemprego, da diminuição da renda e da redução dos serviços -, além de restrição orçamentária, altera-se a política social no país. Vale dizer, tratam-se de mudanças que se processam, sobretudo, por meio de iniciativas de governos estaduais e municipais, que visam a implantação de programas emergenciais focalizados nos grupos considerados mais pobres.

Devemos notar, nesse sentido, que programas emergenciais de combate à fome e à miséria, através da transferência de renda ou de bens *in natura* para famílias pobres, de âmbito estadual e municipal, são recentes no Brasil e representam importantes inovações no campo das políticas sociais. Em geral, esses programas exigem das famílias beneficiadas a contrapartida da manutenção dos filhos no sistema escolar, e sua emergência resulta, de um lado, da descentralização das políticas sociais que ocorre após a promulgação da Constituição de 1988 e, de outro, da crise econômica iniciada em fins da década de 1970, com reflexos no aumento da pobreza e do desemprego e nas restrições financeiras à área social. Em suma, a crise econômica leva à necessidade de reformar ou reestruturar as instituições estatais, a fim de que o Estado atue menos como agente interventor e mais como regulador da ordem social.

Tendo em vista o caráter reativo e emergencial dos programas de transferência de renda e os impactos estreitos e transformadores nas regiões e cidades em que são adotados, esses programas acabam, no entanto, sendo condenados aos limites estreitos do “alívio da pobreza”, e não de sua superação. Essa avaliação é a que tem predominado entre importantes analistas e pesquisadores dedicados à política social. (Cohn, 1999).

Assim, a despeito de um avanço quanto ao leque de atuação, o caráter emergencial e imediatista dos programas sociais públicos tem contribuído, junto com outros fatores, para a permanência dos problemas sociais. O baixo teor redistributivista dos programas sociais não contributivos é outro elemento a embaraçar a resolução dos problemas sociais e econômicos, não só das famílias carentes, mas de toda sociedade brasileira.

---

<sup>5</sup>Esse é o princípio que se verifica no mercado. Por isso a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, embora não possa ser confundida com esta última. Isto porque, enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial deve estar explícita e diretamente voltada para o interesse público.

No caso dos programas de transferência de renda, uma vez que os recursos repassados às famílias destinam-se ao reforço alimentar básico<sup>6</sup> de seus membros, o impacto que eles têm na realidade dessas famílias não é suficiente para superar o estado de extrema pobreza em que elas se encontram.

Não obstante, outro aspecto importante sobre os programas de renda mínima institucionalmente autônomos do governo federal (como o Programa de Atendimento À Família Carente (PAFC) e o Programa Renda Cidadã, em Goiás) refere-se ao caráter de heterogeneidade que eles acabam assumindo. Ao serem gerenciados com autonomia, tais programas ficam à mercê de interesses político-eleitorais, que os vinculam às articulações entre governantes e elites regionais – e entre estes e a sociedade –, em especial à parcela que demanda assistência estatal (Cohn, 1995).

Devemos também assinalar que os recursos usados para o financiamento desses programas provêm, em grande medida, dos cofres do tesouro, de modo que apenas um número reduzido de estados e municípios implantou iniciativas próprias de renda mínima (Suplicy, 1995). Os demais - isso vale para os que apresentam fragilidade orçamentária, especialmente no Nordeste do país - somente adotam a renda mínima quando dispõem de convênios com o governo federal.

Essa vinculação a governos determinados introduz, ainda, a marca da descontinuidade na gestão da área social. Porém, tendo em vista a expectativa de benefícios eleitorais auferidos com a implantação de programas de renda mínima, há situações em que os governos sucessores garantem sua continuidade, mesmo que introduzam elementos de diferenciação no mais das vezes irrelevantes.

Na esfera federal, dispomos do exemplo mais visível. Os programas de renda mínima implantados pelo segundo governo de Fernando Henrique Cardoso – o Bolsa-Alimentação<sup>7</sup> e o Bolsa- Escola<sup>8</sup> – prosseguiram no governo seguinte, com uma alteração de ordem técnico-gerencial: a unificação dos dois no Programa Bolsa-

---

<sup>6</sup> Os recursos são destinados somente para compra de alimentos considerados da cesta básica, como arroz, feijão, óleo e macarrão.

<sup>7</sup> O Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa-Alimentação foi lançado em setembro de 2001, com o objetivo de aprimorar as ações de combate às carências nutricionais e contribuir para redução da alta prevalência de desnutrição e mortalidade infantil em todo o território nacional. A sua atuação é em dois eixos: complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e fomento às ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo.

<sup>8</sup> Criado pela Medida Provisória nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa-Escola – é um programa inspirado em experiências que municípios e estados desenvolveram, em diversas regiões do Brasil, a partir de 1995.

Família.<sup>9</sup> Segundo justificativa do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), órgão responsável pelo programa, “a medida proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduziu burocracias e criou mais facilidade no controle dos recursos, dando assim mais transparência ao programa”. A eficiência é então justificativa de uma alteração que, na prática, não mudou a estrutura da política de renda mínima do Governo Federal. Até mesmo o apelo ao valor solidariedade – no lugar da politização da questão social – continuou. Assim, é possível que, com a emergência de programas de transferência de renda, se tornem menos visíveis as descontinuidades na agenda assistencial de um governo para outro.

A partir do exposto, estabelecemos para a presente dissertação a hipótese de continuidade e incremento nas agendas sociais do Governo Maguito Vilela para o de Marconi Perillo em Goiás.

Tomamos o governo de Maguito Vilela como referência comparativa ao governo de Marconi Perillo não somente pela sua precedência a este, mas por ele ter introduzido inovação considerável na política assistencial em Goiás, com a implantação do PAFC. Ademais, os programas de transferência de renda ou de "renda mínima" destacam-se em nossa análise, por apresentarem aspectos inéditos com relação ao padrão de política social até então praticado pelos governos do estado.

A comparação será importante à análise pretendida, pois entendemos que, num regime democrático regido pela disputa eleitoral, cada governo no controle do aparelho de Estado, busca diferenciar-se de seu predecessor, como forma de maximizar ganhos políticos e eleitorais.<sup>10</sup> Essa diferenciação traduz-se quer por meio de mudanças ou reformas administrativas, quer mediante inovações e até incremento na oferta de bens e serviços públicos de caráter social.

Com este cenário como perspectiva, os governos regionais de Maguito Vilela (1995-1998) e Marconi Perillo (1999-2002), constituem um foco privilegiado para permitir-nos captar e analisar a influência dos ajustes estruturais sobre a natureza e o alcance das políticas sociais em nível local.

Nosso material empírico resulta dos dados oficiais sobre a implementação dos programas sociais dos governos citados anteriormente, os quais

---

<sup>9</sup> O Bolsa-Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 100 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social.

foram buscados junto à Secretaria de Planejamento (Seplan-Go) e à Secretaria de Cidadania e Trabalho (SCT), ambas do governo estadual.

Na pesquisa de campo, deparamo-nos com algumas dificuldades relativas aos dados, sobretudo no que diz respeito aos governos anteriores a 1999. Uma dificuldade diz respeito à ausência de um sistema de arquivo estadual, para guarda dos documentos oficiais e disponibilização futura ao público. Por essa razão, tivemos problemas no que se refere a dados do governo de Maguito Vilela.

Enfrentamos a mesma dificuldade quando nos propusemos a fazer um balanço da política social nos governos precedentes a 1995. Ainda assim, esboçamos uma retrospectiva sintética das principais ações e/ou programas de assistência social de três gestões entre 1983 e 1994.

Sentimos também o problema adicional da falta de confiabilidade nos dados ou informações públicas, uma vez que não é incomum, no Brasil, o uso do mecanismo de manipulação de informações e de dados estatísticos a fim de favorecer uma determinada gestão (Arretche, 1999b).

Para tratar desse tema, o presente trabalho está dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, realizamos uma contextualização teórica dos ajustes estruturais realizados no Estado brasileiro na década de 1990, com a apresentação das suas prováveis influências na dinâmica da política social.

No segundo capítulo, oferecemos um balanço sintético dos principais programas sociais dos três governos regionais do período 1983-1994, que mostrou-se importante para pôr em relevo os componentes da política social em Goiás no período imediatamente anterior a 1995, no sentido de possibilitar contrastá-los aos governos que tomamos por objeto.

A análise dos programas sociais implantados pelos governos Maguito Vilela e Marconi Perillo, com destaque para o PAFC e o Programa Renda Cidadã, preenche o capítulo seguinte. Estes programas, como será visto, firmaram-se como bandeiras das políticas sociais dos referidos governos.

---

<sup>10</sup> Ver Arretche (2000). Segundo essa autora, em Estados federativos (e respeitadas as disposições constitucionais), nada impede que os diversos níveis de governo implementem programas sociais os mais diversos possíveis.

Por fim, no quarto e último capítulo, por meio de comparação da temática social nos dois governos, serão trabalhados indicadores do incremento nos programas sociais da gestão 1995–1998 para a gestão 1999–2002 em Goiás, mesmo em face dos limites inseridos pela vigência dos ajustes estruturais à época.

## **CAPÍTULO 1 - POLÍTICA SOCIAL E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: Contextualização Teórica e Principais Resultantes dessa Relação**

No Brasil, a crise do aparato estatal e a busca de soluções para sua reforma remontam às características peculiares do desenvolvimento do país, em que profundas disparidades e desigualdades socioeconômicas, demográficas, fiscais e territoriais, associam-se a um sistema industrial complexo e relativamente integrado e a níveis extremos de concentração de renda.

Examinar, nesse contexto, os caminhos da reforma do Estado no Brasil na década de 1990, e dentro dela os rumos e dinâmicas da política social brasileira, é o objetivo deste capítulo. Para tanto, consideramos importante explicitar os conceitos de reforma do Estado e de política social que nortearão este trabalho.

Por reforma do Estado entendemos o processo de ajustes na estrutura, funções e formas institucionais empreendidas para adequar o Estado ao contexto de globalização que marca o final do século XX. Esse processo reflete em especial mudanças de concepções e expectativas quanto à capacidade regulatória do Estado diante da sociedade e da economia. Trata-se de um projeto amplo que afeta por inteiro o setor público-estatal e deve ser compreendido no contexto que impõe, ao Estado, reduções no seu papel, até então precípua, de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social através da produção de bens e serviços, para encaminhar-se à função principal de promotor e regulador desse desenvolvimento (Bresser Pereira, 1998; Diniz, 1997; Souza, 1999).

Com relação à política social, a literatura especializada apresenta diferentes definições. De acordo com Vianna (2002), no âmbito das Ciências Sociais a política social é entendida, de um ângulo bem geral, como modalidade de política pública e, pois, como ação governamental com objetivos específicos relacionados à proteção social. Partindo desta afirmativa, e tendo em vista a crise econômica dos anos 1980 e 1990, bem como o crescimento do desemprego estrutural - refletido na perda de centralidade do trabalho na nova ordem econômica mundial -, adotaremos a perspectiva que vê as políticas sociais como ações de governo não mais definidas na exclusiva derivação das relações capital e trabalho, mas que as caracterizam no campo institucional de combate à pobreza extrema e dos mecanismos redistributivos e de inclusão, com vistas à redução das desigualdades sociais (Cohn, 1999; Draibe, 1995; Jacobi, 2001).

## Aspectos gerais da Crise do Estado

A crise do Estado é um processo amplo que diz respeito ao conjunto dos países capitalistas a partir da década de 1970, quando se verifica um progressivo declínio do caráter público da ação estatal, com o Estado perdendo agilidade e organicidade diante do crescimento acelerado das demandas sociais, do aumento da complexidade do mercado financeiro global e dos condicionamentos derivados da presença das grandes empresas privadas modernas (Nogueira, 1990).

A redefinição do papel do Estado e das suas relações com a sociedade e o mercado passa a ser concebida como a solução para a estagnação econômica dos países capitalistas.<sup>11</sup> A responsabilização do Estado como o principal agente causador da crise econômica global é mais intensa por parte dos defensores do livre mercado, que por este argumento justificam a materialização do ideal de “menos Estado e mais mercado”.

Nos países das economias centrais esta crise foi explicada, em especial, como decorrência direta das políticas de bem-estar social institucionalizadas pelo Estado (Rosanvalon, 1997). O argumento principal é de que os gastos sociais teriam criado excesso de demandas para o sistema político, saturação da agenda governamental e um crescimento geométrico de custo incompatível com as capacidades fiscais dos *welfare states*. Os defensores do ajuste do Estado, segundo o padrão de enxugamento institucional e desregulamentação, vêem tais medidas, nesse sentido, imprescindíveis para a volta do crescimento econômico (Rosanvalon, op. cit.).

No que concerne aos países economicamente emergentes, em particular na América Latina, as especificidades do discurso liberal tomaram outro rumo. No Brasil, a crise do Estado não é debitada à existência de fortes e institucionalizados programas de seguridade social ao padrão dos países europeus e anglo-saxões, mas ao esgotamento do padrão desenvolvimentista que, dentre outras coisas, caracterizava-se pela maciça intervenção direta do Estado na economia e no setor produtivo (Azevedo e Andrade, 1997).

Esse mesmo diagnóstico identifica no país a forte presença do Estado no setor produtivo, por meio de empresas estatais, como a base para o enorme *déficit* econômico.<sup>12</sup> Sustenta ainda que o fenômeno retira soma considerável de recursos

---

<sup>11</sup> Nesse sentido, a crise é definida por uma parcela considerável de analistas como uma crise da relação Estado-Sociedade (Diniz, 1997; Offê, 1984; Santos, 1998; Sola, 1993).

<sup>12</sup> Sobre o esgotamento do modelo varguista de Estado, ver Nogueira (2004) e Sallum Jr. (2003).

públicos de outras áreas, afetando a produção de bens e serviços sociais que resultam em diminuição da desigualdade social. Diante disso, a receita proposta pelos reformadores mais conservadores fixa-se principalmente na privatização do setor produtivo do Estado, como forma de pôr fim aos prejuízos causados pelas empresas estatais ao tesouro, bem como para possibilitar a amortização de parte da dívida estatal com os recursos daí obtidos (Azevedo e Andrade, op. cit.).

Outro argumento usado para demonstrar a necessidade da privatização do setor produtivo estatal é o de que os recursos obtidos propiciariam, ao Estado, maior capacidade de produção de bens e serviços sociais para as parcelas mais carentes da sociedade. Para Azevedo e Andrade, diferentemente dos conservadores do norte, os do sul apontam que a “saída” do Estado da esfera econômica teria como corolário o aumento de sua participação na esfera social.

Contudo, a privatização da maioria das empresas estatais no Brasil vem contrariar essa expectativa. De um lado porque o próprio setor público, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é o grande financiador das vendas realizadas, desviando recursos que poderiam ser investidos em outras áreas. De outro, dado o tamanho da dívida externa brasileira, a pequena parcela de recursos que vai para o tesouro nacional com as privatizações serviu em grande parte para ajudar a saldar os serviços da dívida pública (Azevedo e Andrade, op. cit.).

Embora tenha se generalizado uma concepção reformadora fortemente concentrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado, reflexo daquilo que se convencionou chamar de “pensamento único” (Nogueira, 2004), há relativo consenso de que a crise econômica a partir da década de 1970 de fato evidencia problemas estruturais do Estado capitalista (Offe, 1984). Desde então, torna-se hegemônico o reconhecimento da necessidade de se reformar o Estado, seja com o fim de restringir sua intervenção na sociedade e no mercado, seja para restaurar sua capacidade de governo (Haggard e Kaufman, 1993).

No entanto, mesmo que hegemônica, particularmente a partir da década de 1980, o desmantelamento ou minimalização<sup>13</sup> do Estado de bem-estar social tem-se

---

<sup>13</sup> Aproveitamos a visão de Rezende, para quem o Estado estaria se minimalizando quando ocorressem, simultaneamente, ampliação dos gastos com funções mínimas (defesa, segurança, justiça, legislativo e administração), redução dos gastos nas funções econômicas (fomento ou intervenção direta dos governos em atividades como indústria, energia, subsídios agrícolas, mineração, transporte) e diminuição dos gastos sociais (saúde, educação, habitação/saneamento, previdência e assistência social). E mais, os governos dos Estados estariam atendendo a uma condição essencial: os gastos em funções mínimas superam os gastos sociais, que, por sua vez, superariam os gastos econômicos (Rezende, 1996;1997).

realizado mais em nível teórico do que empírico. Isso porque fatores internos da estrutura social e econômica de cada país em particular, como as características das coalizões no governo e o alto *déficit* nas contas públicas, dentre outros, coloca-se como variáveis constrangedoras para a implementação de tais mudanças (Souza, 1999). Nos Estados economicamente centrais, dadas as circunstâncias históricas e a presença de fortes coalizões de interesse pró-manutenção dos bens e serviços garantidos pelos *welfare states* construídos no pós-guerra, o alcance dos ajustes estruturais do Estado diante das políticas de bem-estar não é verificado intensamente como nos países economicamente emergentes (Rosanvalon, 1997).

Em estudo instigante, Flávio Rezende mostra que os países desenvolvidos têm apresentado um perfil de governo extremamente conservador, tanto em termos da natureza quanto da manutenção dos seus gastos. Governos como o dos Estados Unidos e o da Inglaterra não estariam aderindo às suas próprias idéias de minimalização – gastando em funções não consideradas mínimas e não diminuindo seus gastos em funções econômicas – e, contrariamente à retórica antigoverno nos países em desenvolvimento, continuam a interferir de modo significativo em suas economias e a produzir políticas de bem-estar social (Rezende, 1996).

O mesmo estudo demonstra que os países emergentes realizam mais concretamente reformas baseadas em princípios minimalistas. O resultado desse processo, conclui o autor, tem sido uma considerável mudança nos padrões alocativos de suas economias. Isso é reflexo da política de privatização das empresas público-estatais a partir do início da década de 1990, implicando a saída substancial do Estado do setor produtivo. Segundo o autor, em 1992 o Brasil apresenta o menor percentual – dentre os países pesquisados – proporcional de gastos em atividades econômicas.

Não obstante a redução dos gastos econômicos, ao implementarem reformas liberalizantes, os países emergentes comprometem uma parte expressiva de seus orçamentos com ajustes fiscais e com pagamento de serviços da dívida externa. Como consequência, o contingenciamento de recursos em razão do processo de ajuste fiscal constrange os gastos sociais do governo federal. Segundo Jacobi, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), os gastos da união com políticas sociais diminuíram 31%. Entre 1995–1998, a participação desse tipo de despesa no orçamento federal diminuiu 65%, em virtude dos cortes drásticos promovidos pelo governo para pagar juros e encargos da dívida pública (Jacobi, 2001).

## A Reforma do Estado e a Questão Econômica

A retórica neoliberal da década de 1990 reduziu os termos da crise ao problema do *déficit* público e ao gigantismo do Estado. Percebe-se uma tendência para homogeneização dos aspectos ou variáveis que desencadearam a crise do Estado, em especial nos países economicamente centrais, em que justamente os temas decisivos da área social são tomados como os responsáveis pelo *déficit* público e pelo excessivo gasto estatal, atribuindo ao setor público corrupção e ineficiência (Nogueira, 1990).

Na seqüência destes termos sobressaem as conclusões para o desmonte do Estado e restauração da plenitude do mercado (Barbosa de Oliveira, 1989). Impõe-se que o Estado diminua sua atuação social e restrinja-se principalmente à prestação de serviços públicos nas áreas essenciais de segurança pública, garantia da propriedade privada e assistência a uma parte restrita da sociedade,<sup>14</sup> reduzindo-se os gastos com saúde, habitação e educação (Nogueira, op. cit.).

No Brasil, a aguda desigualdade social e de renda coloca impasses para as referidas medidas. Alterações na oferta de bens e serviços sociais são efetuadas mais substancialmente de forma quantitativa do que de forma qualitativa, uma vez que na segunda metade da década de 1990 o governo diversifica sua atuação na área social, sobretudo no que respeita às políticas assistencialistas. Isso evidencia ausência de inovação e timidez no modo de enfrentar a questão social (Cohn, 1999).

Como mencionado anteriormente, dentre os fatores a configurar esse processo, encontra-se a preocupação dos governos na década de 1990 com o ajuste fiscal e a estabilização econômica, que diminui drasticamente os investimentos estatais federais na área social, comprometendo a possibilidade de se implementarem políticas sociais com resultado efetivo sobre o desenvolvimento social (Nogueira, op. cit.). Tendo em vista essa diminuição, Nogueira afirma que

com o avançar dos anos 90, o país ficou paradoxalmente mais próximo de um caminho qualitativo para a reforma do Estado e mais consciente do tamanho da sua crise, porém mais distante da política. Dispomos hoje de um diagnóstico consistente das mazelas do Estado e da profundidade do nosso *apartheid* social, do mesmo modo que sabemos que as propostas reformadoras minimalistas não dispõem de fôlego nem de envergadura para alterar a situação (Nogueira, 1998 p. 15).

---

<sup>14</sup> Há, portanto, no ideário neoliberal, a defesa da seletividade ou focalização na prestação de serviços públicos de caráter social.

Essas propostas minimalistas mostram-se insuficientes para resolver os problemas do Estado, pois concebendo a crise prioritariamente a partir da ordem econômica, elas reduzem seu escopo, com a consequência de não conseguir dar conta da grande maioria de suas componentes. Isto porque, para Nogueira, a crise do setor público no Brasil (seu financiamento, sua ação e estruturação de sua máquina administrativa) não tem como ser corretamente equacionada a partir de um raciocínio em que a política esteja subsumida à economia. Antes de mais nada, pode-se dizer que a questão é em si mesma política, antes que resultado da aplicação técnica de modelos econômicos (Nogueira, 1990).

Tendo em vista tais considerações, podemos perceber que o Estado nacional com o qual nos defrontamos hoje – privatizado, de perfil clientelista e patrimonial, envolto em corporativismos nele mesmo originados e degradado enquanto ente público – é filho direto de nossa formação histórica, fruto de várias décadas de autoritarismo e desarticulação social (Nogueira, op. cit.).

Enfim, podemos afirmar que, embora não se negue o aspecto econômico da crise do Estado no Brasil, a insuficiência e o insucesso de muitos aspectos da reforma minimalista implementada no setor público nos anos 1990 tornam menores os efeitos propalados pelos conservadores em razão de colocarem o aspecto político em segundo plano e de privilegiarem os aspectos técnico-econômicos.

### **A Reforma do Estado no Brasil**

No Brasil, a crise do Estado torna-se evidente a partir da segunda metade da década de 1980. As manifestações mais claras desse fenômeno são a crise fiscal, o crescimento acelerado da inflação e o esgotamento da estratégia de substituição de importações que caracteriza o modelo de Estado desenvolvimentista implantado a partir da década de 1950. Esta crise insere-se num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado, vista como principal responsável pela crise econômica no mundo capitalista.

É no início da década de 1990, porém, que o governo federal e também alguns governos das esferas subnacionais intensificam as iniciativas de reforma do Estado. A primeira geração das reformas volta-se para a abertura dos mercados, bem como para a desregulamentação e privatização das empresas estatais. Com esse conjunto de medidas, espera-se aliviar o peso do Estado na economia, dinamizar o setor

privado e aumentar os recursos disponíveis do Tesouro Nacional. Porém, a abertura dos mercados gera drásticas conseqüências à economia brasileira: aumento no volume de importações, que acaba excedendo o *déficit* da balança comercial e provocando diminuição do volume da reserva econômica nacional; além disso, contribuiu para a entrada de capital externo, sobretudo o capital financeiro, que, pela sua volatilidade, fragiliza a economia nacional (Souza, 1999).

A dependência ao capital financeiro e a necessidade de garantir sua permanência no país faz com que o governo aumente os juros, gerando crescimento considerável da dívida pública. Para superar a dependência, o governo busca o *superávit* da balança comercial e implementa uma rigorosa política de ajuste fiscal para diminuir os custos da administração pública federal, aumentar o volume das reservas do país e reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Essa política econômica ortodoxa leva o governo federal a restringir os gastos públicos, em especial os destinados às políticas sociais. O Programa Comunidade Solidária, principal instrumento de organização das políticas sociais, proposto no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso exemplifica esse fato. Segundo Suplicy, trata-se de programa que tinha

como alvo os segmentos mais pobres do país, não possuindo prerrogativas executivas, e suas finalidades estavam mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza (Suplicy, 1995 p. 41).

A alternativa encontrada pelo governo federal para garantir uma oferta mínima de bens e serviços à sociedade é a introdução da solidariedade enquanto um valor,<sup>15</sup> no campo das políticas sociais. No entanto, essa iniciativa produz como resultado a despolitização da questão social, recriando o caráter da filantropização das políticas sociais (Yasbek, 2004). Em sua concepção e ações práticas, a miséria e os problemas sociais ficaram alheios à dinâmica política e econômica que historicamente concentra renda e poder e isola grande parte da população dos ganhos auferidos pelo esforço nacional. O efeito desse processo, conforme Teles (2001), têm sido a

---

<sup>15</sup> Para um melhor entendimento da solidariedade enquanto um valor, consultar Rosanvallon (1998).

naturalização da desigualdade social e o conseqüente reforço de procedimentos baseados na solidariedade.

Tendo concluído o primeiro estágio de reformas, o governo federal inicia a segunda etapa, que implica em tentativa de construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais - por capacidade administrativa, entende-se a busca de instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação dos cidadãos que utilizam os serviços públicos, e por capacidade institucional, a busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação, a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais (Souza, op. cit.).

Segundo Nogueira (1990), a reforma do Estado no Brasil na década de 1990 é concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal, mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar e a superar os empecilhos do modelo burocrático, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Nesse sentido, os ajustes realizados ocorrem substancialmente no aparelho de Estado e não no Estado em sentido amplo. De acordo com a coalizão reformadora, o aparelho de Estado precisa ser outro para poder ter melhor desempenho (Nogueira, 2004).

Para tanto, a reforma administrativa ou do aparelho de Estado – considerado o segundo estágio das reformas – busca introduzir na administração pública federal o paradigma gerencial. Utiliza-se do argumento de que dessa maneira pode-se controlar melhor os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores (Nogueira, op. cit.).

Nessa construção discursiva da reforma, a face tecnificada da gestão torna-se sinônimo de modernização administrativa, colocando em segundo plano os aspectos de ordem política, responsabilizados em boa medida pela ineficiência e corrupção do setor público. Assim, os ajustes econômicos e fiscais realizados pela coalizão governista no período 1995-98 passam a ser justificados por fatores de ordem técnica e colocados como indispensáveis para o desempenho eficiente e eficaz do Estado. Pode-se dizer que as tarefas do segundo estágio envolvem questões mais estruturais que as do primeiro, como também afetam mais significativamente as esferas locais e as políticas sociais.

Os dois estágios distinguem-se ainda no que concerne aos objetivos da reforma: as reformas do primeiro estágio enfatizam, por exemplo, a racionalização dos recursos fiscais. O segundo grupo de reformas persegue outros objetivos adicionais: (i) eficiência dos serviços públicos, através da otimização dos recursos humanos e financeiros; (ii) efetividade; e (iii) descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais (Souza, 1999).

Devemos observar que a descentralização em geral é classificada como uma política do primeiro estágio das reformas, mais precisamente do final da década de 1980, com a promulgação da Constituição em 1988.

A agenda da reforma no Brasil é introduzida em 1990, pelo Governo Fernando Collor de Mello (1990–1992), embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, resumindo-se a algumas privatizações e a muito alvoroço em relação ao servidor público. No governo de Itamar Franco (1992–94), o tema perde prioridade, mas ganha o principal elemento de sustentação e justificação das reformas a partir de então: o Plano Real (Souza, 2001). É, porém, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-98) que imprime o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado no Brasil, principalmente através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e do seu titular ao longo de quase todo o período, o ministro Bresser Pereira.<sup>16</sup>

No seu primeiro estágio, as reformas do MARE dizem respeito a uma reforma mais ampla do papel do Estado, voltada a alterar o modelo do Estado brasileiro, de desenvolvimentista e interventor para um Estado regulatório. Essas reformas têm conclusão no final da década de 1990, principalmente no que se refere à abertura dos mercados, às privatizações,<sup>17</sup> ao controle da inflação, ao ajuste fiscal e à estabilização macroeconômica.

As reformas consideradas de segundo estágio estão voltadas para o caráter do aparelho de Estado e para a administração pública e são, portanto, mais complexas politicamente do que as outras, pois envolvem interesses que se multiplicam em cada situação específica (Souza, 1999). De forma geral, pode-se dizer que a proposta do MARE esta centrada na busca de melhoria da atuação gerencial do serviço público, pela via da valorização do servidor, que integrava as chamadas funções exclusivas de

---

<sup>16</sup> Ver: Brasil. Presidência da República, 1995.

<sup>17</sup> O avanço do processo de privatização pode ser medido pela informação de que, até abril de 1998, o Estado já havia transferido 56 empresas e 148 mil trabalhadores ao setor privado (*Folha de São Paulo*, 7 abr.1998).

Estado, e na separação das atividades de regulação das atividades de execução, transferindo estas últimas, preferencialmente, para as Organizações Sociais.<sup>18</sup>

A reforma do MARE é apresentada até o final dos anos 1990 como instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Nesse sentido, essa reforma se volta, fundamentalmente, para o fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, principalmente no nível federal, assim como para uma construção da administração pública em bases “modernas” e “racionais”, orientada pelos valores da eficácia e da qualidade e para o controle dos resultados.

A reforma administrativa, tendo em vista o paradigma gerencial, não se concentra, contudo, na esfera federal, sendo adotada em parte por alguns governos subnacionais. E na medida em que a reforma administrativa é colocada como um dos fatores importantes para o melhoramento da ação do Estado na área social, é importante resgatar alguns aspectos dessa reforma no que se refere ao nosso objeto.

No governo de Maguito Vilela, as reformas administrativas realizadas seguem um padrão de reforma administrativa que, segundo Diniz (1997), é relativamente habitual na transição de uma administração para outra, não percebendo portanto preocupação relevante com a introdução de reformas gerenciais. Por exemplo, o órgão estadual responsável até então pela política social, a Secretaria de Estado e Ação Social e Trabalho, cede lugar à Secretaria Especial da Solidariedade Humana (SESH), que passa a ter competência para implantação e gestão de programas e projetos básicos de combate à fome e à miséria e para a condução da política de promoção social do Governo.

No governo de Marconi Perillo, o esforço de reforma concentra-se na área administrativa, buscando seguir o caminho da reforma do aparelho de Estado proposta pelo MARE e em parte implementada pelo governo central. Dentre as ações que contribuem para evidenciar essa tendência, destaca-se o Plano Plurianual, formulado sobre pressupostos das técnicas e mecanismos da administração gerencial. Essa opção de reforma baseia-se na crença de que a administração pública pautada na lógica gerencial constitui rompimento e avanços face ao padrão de administração burocrática vigente.

---

<sup>18</sup> Tomamos aqui o termo Organizações Sociais no mesmo sentido do Plano Diretor da Reforma do Estado, que as concebe organismos da sociedade civil organizada, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as entidades filantrópicas, os sindicatos, as associações etc. (Brasil. Presidência da República, 1995).

O esforço do governo em fazer com que a mudança no padrão de administração do aparelho do Estado segundo técnicas gerenciais seja vista como necessária – e mesmo imprescindível – para a melhoria da eficiência dos serviços públicos denota tentativa de subordinação dos mecanismos políticos aos aspectos técnicos. Com efeito, a atitude de relegar os aspectos políticos a um segundo plano, como se estes fossem um empecilho para a eficiência da administração pública, revela tentativa de despolitização da administração do aparelho de Estado. Questões essenciais para a vida da população e do país passam, assim, a ser discutidas por técnicos – e fundamentalmente baseados em critérios técnicos –, deslocando a política para um segundo plano. A submissão da política à lógica do mercado é uma das principais características das reformas segundo ideais liberais (Azevedo e Andrade, 1997).

No entanto, um dos aspectos mais complexos das reformas dos anos 1990, a descentralização vertical dos serviços sociais não recebe muita atenção do governo federal, apesar da relevância dos seus efeitos para a consecução de objetivos de ampliação da efetividade, universalização e democratização dos serviços públicos (Souza, 1999). Com isso, as políticas e os projetos federais de descentralização, vinculados à educação, saúde, merenda escolar, assistência social, distribuição de renda mínima (a partir de 1999) e outros, ficam vinculados aos ministérios setoriais ou ao Programa Comunidade Solidária do Governo Fernando Henrique Cardoso. No único momento em que o MARE se refere à descentralização, o faz com objetivo de transferir, para a denominada sociedade organizada, a responsabilidade pela execução das políticas sociais. Ao governo ficariam apenas as tarefas de regulação e fiscalização. Contudo, não se deve perder de vista que a descentralização começa antes mesmo da proposta do MARE, mais precisamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Faz-se importante agora explicitarmos as influências da descentralização política, fiscal e administrativa, em especial nas políticas sociais em Goiás.

### **Descentralização político-administrativa e fiscal e seus determinantes na agenda social dos governos estaduais**

Conforme já afirmamos, uma das transformações significativas pela qual passa o Estado brasileiro, em meados dos anos 1980, é a mudança de regime político que implica na emergência de novos atores políticos e sociais na arena pública, com a apresentação de "novas" e crescentes demandas. A emergência desses novos atores é

potencializada pela redemocratização do país que, dentre outros processos, reintroduz a autonomia das esferas subnacionais e a volta da disputa eleitoral aos cargos de representação política. Concomitantemente à descentralização político-administrativa, ocorre a descentralização fiscal, com a transferência de volume maior de recursos orçamentários para os estados e municípios (Arretche, 1999).

A Constituição de 1988, refletindo o momento de transição democrática pela qual o país estava passando, e todo momento de euforia provocado por tal conjuntura, representa avanços consideráveis na área social (Draibe, 1995). Além de consagrar amplos direitos sociais, a Carta de 1988 define dispositivos que apontam para a descentralização do poder, conferindo plena autonomia político-administrativa ao município (Jacobi, 2001). Ademais, com a nova Constituição, estados e municípios passaram a receber efetivamente mais recursos, mas isso não se faz acompanhar de efetiva transferência de encargos.

É importante afirmar que estamos tomando o termo descentralização genericamente, significando a institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação e gestão de políticas sociais (Arretche, 2000).

Como a descentralização político-administrativa e fiscal surge no bojo do processo de (re)democratização do país, sua implementação coaduna-se aos objetivos gerais de alargamento da democracia e da busca de mais eficiência e eficácia das políticas sociais. Os constituintes têm em vista melhorar o controle do gasto público pela população local e avançar na conquista de justiça social.

No plano teórico, numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é um meio de operar transformações socio-econômicas, de promover a socialização de grupos excluídos, ampliar direitos e revalorizar os poderes locais com a participação dos cidadãos na gestão pública (Jacobi, op. cit.). Porém, no plano da ação política e de suas implicações, esses processos não se realizam mecanicamente. Antes, são constrangidos e determinados por uma série de fatores, relacionados à cultura política e a aspectos socio-econômicos.

Algumas pesquisas<sup>19</sup> têm revelado que os objetivos gerais da Constituição de 1988, como a intensificação do controle da comunidade sobre as ações dos governos locais e a eficiência nas políticas sociais, acabam em grande medida não se concretizando. Ao contrário, o que em geral se observa no Brasil é que o processo de

---

<sup>19</sup> Sobre este tema ver, dentre outros, os estudos de Almeida (1995); Arretche (2000); Jacobi (2001); Nogueira (2004); e Souza (2001).

descentralização político-administrativo pós-1988 não consegue superar o peso do clientelismo e do paternalismo político, tão determinantes na cultura política brasileira, de modo que não tem favorecido significativamente iniciativas locais pautadas pela democratização da gestão em suas diversas dimensões (Jacobi, op. cit.).

No que tange à questão da eficiência das políticas de corte social, estas sofrem problemas em virtude do surgimento de competências concorrentes, após 1988, entre as três esferas de governo. Na prática isso significa que grande parte da responsabilidade pela implementação de políticas sociais continua a cargo do governo federal. Na ausência de obrigações constitucionais específicas, uma parcela considerável dos governos estaduais e municipais – salvo no caso das políticas de saúde e educação, para as quais existe a obrigatoriedade constitucional do vínculo orçamentário – não institui, nem desenvolve programas sociais próprios. A crise econômica e fiscal persistente ao longo da década de 1990 contribui igualmente para que a maioria dos governos subnacionais não substituam a ausência do governo federal nas áreas sociais.

Jacobi (op. cit.) observa que, não obstante os ganhos tributários viabilizados no pós-1988, estados e municípios continuam com graves problemas financeiros e alto endividamento, deixando de cumprir as obrigações mínimas de governo. Seguem pressionando o governo federal por recursos fiscais e transferências negociadas, por meio das quais a União financia total ou parcialmente serviços prestados por outras instâncias de governo.

Dessa forma, no lugar de diretrizes constitucionais que garantam à área social políticas descentralizadoras dos recursos, a ação do governo federal traduz-se basicamente no repasse de verbas. Nesse quadro, a realização de convênios entre órgãos do governo federal e dos governos estaduais e/ou municipais – em que o governo central se encarrega da transferência de recursos e os das esferas subnacionais da gestão e implantação dos programas sociais – impõe-se como instrumento privilegiado, por meio do qual o governo federal executa a descentralização das políticas e programas sociais (Arretche, 2000).

Não obstante, a conquista de autonomia política, de um lado, e de maior aporte fiscal, de outro, permite que determinados governos subnacionais que apresentem auto-suficiência econômica e técnico-administrativas adotem programas sociais próprios. Em Goiás, por exemplo, o Governo Iris Rezende (1991–94), produz um volume maior de ações na área social, se comparado ao primeiro Governo Iris Rezende

(1983-86) à época constrangido pela centralização fiscal e política do regime militar.<sup>20</sup> As ações sociais do primeiro período destacam-se pelo caráter pontual, fragmentado e indeterminado. Por sua vez, o segundo governo, de posse de maior volume de recursos financeiros e com ampliada autonomia política, organiza um quadro de programas sociais relativamente mais consistente que o do primeiro governo. Essa comparação receberá tratamento demonstrativo, em detalhes, no próximo capítulo.

A explicação para o fato de que alguns governos regionais – como os de Goiás – incrementem seus quadros de programas e ações sociais não se resume à transferência fiscal e nem à descentralização político-administrativa proporcionada pela Constituição de 1998. A (re)democratização do país é variável igualmente importante para a decisão dos governos estaduais e municipais em aumentar sua participação na área social. O avanço democrático libera várias demandas de grupos sociais específicos por políticas sociais que estavam reprimidas durante o regime autoritário. Ao seu lado, a crise econômica da década de 1980, o aumento da complexidade social brasileira e o agravamento da desigualdade social também contribuem para a potencialização das demandas sociais que, em certa medida, impelem os governos regionais e municipais a programas sociais inovadores, voltados, sobretudo, para o atendimento emergencial de grupos sociais mais vulneráveis à miséria e à fome (Azevedo e Andrade, 1997; Draibe, 1997; Ramos e Barbosa, 2002).

No entanto, problemas empíricos substanciais, como as características socioculturais da sociedade brasileira – o paternalismo e o clientelismo – e a existência de uma inexpressiva cultura de cidadania democrática (Carvalho, 2002) levam grande parte dos governos estaduais e municipais a condicionarem a alocação de recursos para as áreas sociais a pactos de ordem clientelista, na contramão do ideal de eficiência esperado e planejado pelos reformadores constituintes (Abrúcio e Samuels, 1997).

Nesse sentido, a descentralização política, tendo em vista a reintrodução do mercado eleitoral na cena política nacional, é um fenômeno significativo na explicação de incremento de programas sociais nas esferas subnacionais de governo, na medida em que coloca em relevo o interesse das elites ou coalizões políticas visando ao aumento de seus recursos político-eleitorais. Uma vez que estão mais próximos da população ou da demanda local, os poderes regionais e municipais podem angariar maior volume de benefícios político-eleitorais (Abrúcio, 1994). A possibilidade de

---

<sup>20</sup> Para essa comparação, ver a síntese das ações e programas sociais implementados pelo Governo Iris Rezende (1983-86) no segundo capítulo deste trabalho.

maximização de ganhos políticos situa-se, assim, na base dos fatores que incrementam e/ou diferenciam as ações de um governo para outro.

Esse incremento, particularmente em Goiás, não transcorre a ponto de significar superação relevante das condições de carência e sofrimento de uma grande parte da população, verificado no período anterior a 1995. Antes, os governos buscam, de um lado, responder às demandas consideradas mais urgentes/inadiáveis e, de outro, diferenciar-se das ações e/ou programas implementados pelas gestões anteriores. Isso tem significado atribuir às políticas sociais um caráter cada vez mais compensatório, acentuando a concepção seletiva, em vez da opção por políticas sociais de concepção universalista (Draibe, 1995).

No que diz respeito ao nosso objeto, veremos no terceiro capítulo que o avanço do Programa Renda Cidadã em relação ao extinto Programa de Atendimento da Família Carente (PAFC), não se dá no âmbito do seu conteúdo, visto que a diferença em relação aos números de famílias beneficiadas pelos dois programas parece ser inexpressiva. Altera-se não mais que o formato técnico da operacionalização do programa e da distribuição dos benefícios, uma vez que se mantiveram os mesmos objetivos e praticamente os mesmos beneficiários<sup>21</sup> do programa predecessor, o PAFC.

A partir dessas considerações, podemos questionar se, dentre as razões que incentivam o governo de Marconi Perillo a alterar os programas sociais do governo anterior (o PAFC, em especial) e a criar novos programas (como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Universitária, o Cheque-Moradia), não estariam interesses políticos de substituir a força até então hegemônica no estado, organizada no PMDB.

Embora essa variável explique em parte as variações ocorridas na agenda das políticas sociais em Goiás, é importante levar em consideração fatores facilitadores das ações sociais dos governos analisados, dentre os quais destacam-se a capacidade técnico-administrativa e a capacidade financeira ou orçamentária (Arretche 1996; Souza, 2001). Nesse sentido, a análise das capacidades orçamentárias, político-institucionais e técnico-administrativas do estado em Goiás também auxilia na elucidação de elementos que possibilitam, por exemplo, que o governo de Maguito Vilela e, posteriormente o de Marconi Perillo, reúnam condições para efetivar medidas e políticas públicas na área social, com expressividade substancial diante do padrão dos governos anteriores.

---

<sup>21</sup> Sobre essa comparação, ver o terceiro e o quarto capítulos.

Os históricos da arrecadação tributária e fiscal e da Balança Comercial do Estado são necessários para ajudar a compreender o crescimento econômico e a capacidade para gastos sociais do Estado no período dos dois governos analisados. Conforme mostra a Tabela 1, a receita tributária do Estado praticamente dobrou de 1996 a 2002.

**Tabela 1 – Receita líquida do estado de Goiás  
(Regime de Caixa) 1996–2002**

(R\$ mil)					
Ano	Total	ICMS	IPVA	FPE	Outras receitas
1996	1.531.966	1.063.535	33.363	248.373	186.726
1997	1.614.576	1.147.146	39.678	266.239	161.512
1998	1.751.240	1.160.408	43.604	310.477	236.752
1999	2.120.062	1.145.579	43.843	275.607	655.032
2000	2.383.195	1.368.474	49.453	328.686	636.582
2001	2.816.990	1.651.130	80.326	387.810	697.724
2002	3.113.047	1.890.639	89.687	428.337	704.384

Fonte: Governo de Goiás - Secretaria da Fazenda (2003).

ICM= Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;

IPVA= Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

FPE= Fundo de Participação dos Estados.

O crescimento mais significativo no período 1999–2002, dentre outros fatores, deve-se ao incremento da atividade industrial e especialmente à implantação do ajuste fiscal<sup>22</sup> pelo Governo Marconi Perillo, com o pressuposto de adaptar as despesas com pessoal à Lei Rita Camata.<sup>23</sup> Registrem-se ainda a diminuição dos gastos de custeio da máquina administrativa e o aumento da arrecadação fiscal, com ênfase no combate à sonegação. Porém, o crescimento da arrecadação não é resultado exclusivo do ajuste fiscal introduzido pelo governo, mas também do crescimento econômico, intensificado na década de 1990. O saldo da Balança Comercial no período 1992–2002 (Tabela 2), que em dez anos dá um salto de 146%, é exemplo privilegiado do dinamismo da economia goiana, que, após quedas bruscas nos anos 1995 e 1998–1999, intensifica-se a partir de 2001.

<sup>22</sup> O ajuste fiscal proposto pelo Governo Marconi Perillo no PPA–GO 2000–2003 tem como metas a redução de R\$ 16 milhões de reais no gasto com pessoal, até maio de 2000, e mais R\$ 9 milhões no ano 2001, e estabilizar as despesas de custeio da máquina administrativa com recursos do tesouro, em cerca de R\$ 6 milhões. Propõe-se, ainda, incrementar a receita tributária em 4% ao ano, durante os quatro anos do governo.

<sup>23</sup> A Lei Camata atinge apenas o Poder Executivo e estabelece um limite máximo de 60% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal. Ela surge em decorrência da imprudência fiscal de vários governadores e prefeitos, que limitam a zero a capacidade de investimento dos seus estados e municípios, enquanto deixam os compromissos com a folha atingir níveis progressivamente deficitários.

**Tabela 2 – Balança comercial do estado de Goiás: 1992–2002**

(US\$ 1.000 FOB)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1992	217.664	86.767	130.898
1993	248.606	100.985	147.621
1994	353.052	149.868	203.184
1995	248.655	205.154	43.501
1996	387.007	241.379	145.628
1997	475.659	258.905	216.754
1998	381.669	312.017	69.652
1999	325.885	318.345	7.540
2000	544.767	374.111	170.656
2001	595.070	390.139	204.931
2002	649.081	326.841	322.240

Fonte: Brasil: Secretaria do Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003.

Na Tabela 3 temos o crescimento do Produto Interno Bruto de Goiás de 1994 a 2002, traduzido, sobretudo, pela expansão industrial (Tabela 4).

**Tabela 3 - Estado de Goiás: produto interno bruto a preço de mercado e *per capita* : 1994–2002**

Ano	Preço de mercado corrente (R\$ milhões)	PIB <i>per capita</i> – R\$	Participação % Brasil
1994	6.810	1.575	1,95
1995	11.875	2.680	1,84
1996	14.592	3.146	1,87
1997	16.025	3.385	1,84
1998	17.428	3.611	1,91
1999	17.920	3.614	1,84
2000	21.665	4.276	1,97
2001	25.048	4.840	2,09
2002	31.299	5.922	2,33

Fonte: Governo de Goiás - Secretaria da Fazenda (2003).

**Tabela 4 – Estado de Goiás: estrutura do PIB: 1995–2001**

Ano	Estrutura do PIB por setores (%)			
	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços
1995	100,00	18,07	26,07	55,86
1996	100,00	15,84	26,72	57,44
1997	100,00	15,87	29,40	54,73
1998	100,00	16,35	28,74	54,91
1999	100,00	16,16	29,56	54,28
2000	100,00	17,19	32,49	50,32
2001	100,00	17,54	35,03	47,43

Fonte: Governo de Goiás - Secretaria da Fazenda (2003).

De acordo com dados do IBGE – 2003, o PIB goiano cresce por ano três vezes mais do que o PIB nacional. Contudo, não se pode afirmar que o desempenho positivo da economia goiana e o incremento dos recursos econômico-fiscais do governo impliquem em incremento de recursos para a área social. Embora seja uma variável importante e necessária a contribuir para a decisão sobre programas sociais, o incremento dos recursos fiscais não tem peso determinante no cálculo administrativo dos governos para a área social (Arretche, 2000). Entram ainda no cálculo a pressão advinda da redução dos gastos federais na oferta de bens e serviços sociais, como a desativação dos programas de alimentação e nutrição construídos nos anos 1970 e 1980, destinados à população carente. De fato, o ano de 1993 inicia-se tão-somente com o programa da merenda escolar dispondo de recursos para apenas quarenta dias (Draibe, 1995).<sup>24</sup> Alguns estudos afirmam que, enquanto a coalizão de governo liderada pelo PSDB aprofunda políticas voltadas para o mercado, os governos subnacionais realizam um esforço enorme para suprir o vazio deixado pelo governo federal na área social. No entanto, dada a natureza<sup>25</sup> de alguns programas, grande parte dos governos estaduais e municipais não dispunham de condições para assumir toda responsabilidade sem ajuda substancial dos recursos da União.

### **Ajuste fiscal e descentralização**

Algumas tensões atuam sobre o Estado brasileiro, em especial na relação entre as políticas de ajuste econômico e fiscal, de um lado, e as políticas sociais, de outro. Isto se deve em grande medida ao fato de os constituintes terem ampliado o papel do estado diante das questões sociais sem, contudo, estabelecer as responsabilidades e competências de cada nível de governo com relação a essa política.

As reformas da década de 1990 introduzem um novo paradigma econômico no Brasil, sob o argumento da necessidade de preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário (Nogueira, 2004). Os requerimentos desse novo paradigma, no

---

<sup>24</sup> A área social é a que mais sofre com a baixa capacidade de investimento público, pois, como vimos, ela encontra-se subordinada à área econômica. Ela ainda é vista como uma das grandes responsáveis pela crise do Estado.

<sup>25</sup> Determinadas políticas sociais (saúde e educação), dada a necessidade de uma estrutura técnico-administrativa complexa, bem como de recursos humanos com elevado grau de qualificação, exigem somas consideráveis de recursos para sua implementação.

entanto, mostram-se inconciliáveis com as demandas dos constituintes de aumentar a presença e as funções sociais do Estado (Souza, 2001).

A heterogeneidade da capacidade financeira dos estados e municípios constrange o intento do governo federal de descentralizar as políticas sociais por meio da redução dos recursos às esferas subnacionais. Mesmo nos estados com elevada capacidade orçamentária alguns setores das políticas sociais não teriam condições de serem implementados sem os aportes de recursos federais, dada a necessidade de altos investimentos financeiros, técnicos e administrativos.

Assim, o governo federal vê-se obrigado a empreender medidas que induzam os governos estaduais e municipais a assumirem responsabilidades com as políticas sociais. Dentre as medidas adotadas, o governo federal optou pela realização de convênios com os governos das esferas menos abrangentes, através dos quais garante repasse de verbas para programas sociais, enquanto os demais governos se comprometiam com a gestão e implementação desses programas (Arretche, 2000).

Não obstante os constrangimentos provocados pela diminuição dos gastos federais, alguns governos regionais e locais passam a ser os principais provedores de serviços sociais em seu espaço legal de ação. Uma área em que o papel dos governos estaduais e municipais passa a ser importante diz respeito a programas emergenciais de combate à fome e à miséria, em especial através dos programas de bolsa-escola. Em 1999, três estados, incluindo Goiás, e vinte municípios adotam o bolsa-escola, alcançando 140 mil famílias e 700 mil pessoas (Souza, 2001).

Tendo em vista, portanto, que nosso objetivo inclui os constrangimentos dos ajustes estruturais do Estado brasileiro na década de 1990, sobre a dinâmica das políticas sociais em Goiás, deparamo-nos nesse ponto com as seguintes questões: em que medida a redução da transferência de recursos federais para o governo de Goiás influencia na dinâmica das políticas sociais? Ou ainda, que influência a descentralização dessas políticas desempenha na viabilização de programas de renda mínima pelo governo estadual?

Assim como os elementos estruturais há pouco analisados – capacidades orçamentárias, político-institucionais e técnico-administrativas –, o contingenciamento de recursos federais para políticas e programas sociais é insuficiente para explicar o fato de os governos goianos terem introduzido em suas gestões programas de garantia de

renda mínima.<sup>26</sup> Nosso argumento baseia-se no fato de que políticas de renda mínima não são tradição nas políticas sociais brasileiras, mas um fenômeno recente,<sup>27</sup> e em que “a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal” (Arretche, 2004).

No caso de Goiás, entendemos ser insuficiente atribuir o incremento nas ações sociais, sobretudo com programas emergenciais voltados para famílias carentes,<sup>28</sup> à redução dos recursos federais. Não obstante, o contingenciamento dos gastos federais contribui para que os governos locais invistam mais na área social, na medida em que estes estão mais expostos, pela proximidade física, às demandas. Contudo, a ausência ou escassez de recursos federais não é elemento determinante, mas compõe o conjunto de variáveis para compreender como um governo subnacional consegue reunir condições para ampliar vantajosamente a “rede de inclusão social”. Combinada à capacidade fiscal e orçamentária do governo estadual, esta redução estimula, portanto, o incremento nos programas sociais em Goiás, especialmente os de renda mínima.

Por fim, outro fenômeno a contribuir para a ampliação do papel dos governos subnacionais na mudança do padrão de *welfare state* nacional é o ajuste fiscal do governo federal que limita os gastos sociais. Em consequência ocorre redução significativa na oferta de bens e serviços públicos, vendo-se o Estado frequentemente restringido a medidas pontuais de assistência aos mais pobres, sem enfrentar de forma sistemática a crescente desintegração e fragmentação sociais geradas pelo próprio avanço do mercado na nova ordem econômica (Cohn, 1995).

### **Ajustes estruturais do Estado e as políticas sociais brasileiras: tensões e mudanças**

Como afirmamos anteriormente, a primazia dos critérios econômicos sobre os sociais coloca significativas restrições ao sistema de proteção social brasileiro, o que engendra alterações relevantes no Estado de bem-estar concretizado nos anos

---

<sup>26</sup> Embora o benefício oferecido pelo Governo Maguito Vilela tenha sido *in natura*, ou na forma de um bem – a cesta básica –, ele é enquadrado como política de renda mínima ou de reforço à renda familiar.

<sup>27</sup> Os primeiros programas de renda mínima iniciaram-se no Brasil em 1995, por alguns governos estaduais (como de Goiás), municipais (Campinas, Ribeirão Preto, Campo Grande, Salvador e Santos), e do Distrito Federal, desde a apresentação da proposta do então senador, por São Paulo, Eduardo Suplicy (Suplicy, 1995).

<sup>28</sup> Como o Programa de Atendimento às Famílias Carentes (PAFC) e o Programa Renda Cidadã.

1970.<sup>29</sup> Ademais, a aceleração do desemprego decorrente da reestruturação produtiva (Lipietz, 1988) e da crise econômica do final dos anos 1970 e início dos 1980, põe rapidamente em relevo o *déficit* social acumulado e amplia as demandas sociais no Brasil. Começa então, a partir desse momento, a ficar claro as limitações do perfil do financiamento e do gasto social, tão vinculado às contribuições sociais e, por isso mesmo, tão sensíveis ao comportamento cíclico da economia. É introduzida então, conforme afirma Draibe, a idéia de tratamento emergencial da pobreza e desemprego na conjuntura política de 1985/1986, com o fim do regime militar (Draibe, 1995).

De fato, no Brasil, é o princípio do mérito – decorrente da posição ocupacional e da renda adquirida ao nível da estrutura produtiva – que constitui a base sobre a qual se ergue e consolida o sistema brasileiro de política social (Draibe, 1989). Vale dizer, o sistema de proteção social brasileiro fundamenta-se sobre uma base estritamente securitária, em que a relação dominante entre Estado e Sociedade ocorre majoritariamente de forma compensatória.<sup>30</sup>

Não é outra a razão de ter sido a previdência social considerada o marco da intervenção e regulação estatal na ordem social brasileira<sup>31</sup>. Ademais, o aspecto compensatório segue dominante, caracterizando e aproximando o sistema ao modelo teórico de *welfare state* do tipo conservador ou meritocrático-particularista.<sup>32</sup> A previdência, como aponta a literatura especializada, vincula os benefícios e serviços recebidos à contrapartida da contribuição financeira, imprimindo à política social um caráter não-redistributivista, que não contribui para a redução do sistema das desigualdades sociais no país.

Não obstante esse componente securitário-meritocrático, ao longo do processo de introdução, constituição e de reestruturação do *welfare state*, ocorre a emergência de sistemas de políticas sociais de base não-securitárias ou não-compensatórias. Nesse sentido, organizam-se, por exemplo, o Sistema Nacional de

---

<sup>29</sup> A respeito do padrão de *welfare state* consolidado no Brasil nos anos 1970, pelo regime autoritário, ver Draibe (1989) e Santos (1998).

<sup>30</sup> É compensatória na medida em que se encontra vinculada à contribuição precedente: o benefício recebido é diretamente proporcional à contribuição realizada (Santos, 1994).

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> De acordo com Draibe (1995), o Brasil logrou construir um sistema de políticas sociais ou um Estado de bem-estar social do tipo meritocrático-particularista - segundo tipologia de Titmus/Ascoli - ou conservador - segundo a classificação de Esping-Andersen (1991) -, diferente tanto de um modelo residual ou liberal quanto de um padrão institucional-redistributivista ou social-democrata. Para a descrição desses modelos e sua aplicabilidade ao caso brasileiro, ver Draibe (1990).

Educação, de caráter obrigatório, gratuito; o Sistema Nacional de Saúde,<sup>33</sup> com acesso a atendimento de urgência garantido à população; e o Sistema Nacional de Assistência Social. No que diz respeito à Assistência Social, Draibe chama a atenção para um aspecto importante:

Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de emprego e salário vigente, de outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário (por exemplo, os programas da LBA<sup>34</sup> ou os de distribuição de alimentos do INAM), esquema que, simultaneamente, refere-se a grupos específicos e, portanto, teoricamente residuais, mas que termina por dirigir-se a maior parte da população, assalariada ou não (Draibe, 1990 p. 34).

Na medida em que se estabelecem critérios de elegibilidade (ligados, sobretudo, à renda familiar) para obtenção de acesso à assistência pública, esta acaba direcionada sobretudo a grupos de risco, que, com o aumento da miséria e do desemprego, compõem parte expressiva da população nacional. Nesse sentido, ainda de acordo com Draibe,

o aspecto teoricamente suplementar da política de assistência pública é menos residual, opera antes como substitutivo precário, é certo, de mínimos sociais (não definidos, não institucionalizados, e, por isso mesmo, não garantidos). De todo modo, é importante assinalar o fato de que, mais do que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais de corte assistencialista, cujo volume, hoje, parece ser bastante importante (lembrem-se os programas variados operados pelo Finsocial, FAZ, SEAC, etc.) (Draibe, 1990 p. 34).

A dinâmica das políticas sociais no Brasil nos anos 1990 e início do século XXI revela-se mais intensa do que foi em fins da década de 1980. Na década de 1990, intensifica-se o espaço assistencial nas agendas sociais dos governos, levando ao surgimento de programas suplementares de renda, não- universalistas, conhecidos como programas de renda mínima.

---

<sup>33</sup> Este sistema foi criado no final da década de 1970, pelos governos do regime militar, visando garantir atendimento médico de emergência a uma grande parcela carente da sociedade, que se encontrava excluída do sistema público de saúde, o então Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Ele foi substituído, na Constituição de 1988, pelo Sistema Único de Saúde (Arretche, 2000).

A dilatação do espaço assistencial da política social brasileira não traduz-se em mudança ou ruptura no padrão de bem-estar social, porque imprime uma dimensão clientelista ao padrão meritocrático-particularista de bem-estar nacional. No entanto, ao mesmo tempo em que se constata essa continuidade, percebe-se uma tendência de mudança em direção ao *welfare state* residual ou liberal. Essa tese é confirmada pelo baixo caráter redistributivista que as políticas sociais em geral apresentam, bem como pela tendência crescente de mercadorização ou privatização do bem-estar social (Draibe, op. cit.).<sup>35</sup> Essa tendência traduz-se no aumento da oferta de bens e serviços pelo mercado, mediante sistemas variados de previdência privada, que completam ou substituem a previdência pública, bem como no crescimento da oferta de vagas em instituições privadas de ensino, em especial no nível superior, e ainda no crescimento do número de empresas de planos de saúde privados, dentre outros (Cohn, 1999; Yasbek, 2004).

No entanto, alguns fatores dificultam a construção de um *welfare state* liberal no Brasil. Em primeiro lugar, os baixos salários, o aumento do desemprego e a queda da renda do trabalhador contribuem, diretamente, para o crescimento da demanda pela assistência estatal, o que pode refletir-se em aumento do gasto público na área social. Em segundo lugar, a construção de um padrão liberal de *welfare* é constringido pela presença da base meritocrática do Estado social brasileiro, reafirmada pela reforma da previdência e realizada no ano de 2003.

A reestruturação da política social na década de 1990, assim, acabou por alterar a base do *welfare* brasileiro, efetivando mudanças mais significativas no campo dos programas emergenciais direcionados prioritariamente para questões de educação, nutrição e saúde. Por meio desses programas, alguns governos<sup>36</sup> realiza transferências de renda para famílias carentes, por meio da distribuição de bens *in natura* – cesta básica de alimentos – ou de dinheiro em espécie às famílias selecionadas. A implementação de programas de renda mínima inovou as políticas sociais no Brasil (Suplicy, 1995), ao abrir novas perspectivas para o combate à miséria no plano local.

---

<sup>34</sup> Extinta Legião Brasileira de Assistência.

<sup>35</sup> Essa tendência se verifica, no caso do setor da saúde, com a precariedade no atendimento e na qualidade dos serviços prestados, que têm levado uma parcela considerável da população a buscar por seguros de saúde privados; no setor da educação, pela precariedade na qualidade de ensino, especialmente do ensino fundamental; e, no caso do ensino superior, pelo não-aumento no número de vagas. No setor da previdência social, a reforma realizada no Governo Lula, em 2003, introduz mudanças que resultam em redução de benefícios, levando uma parcela de segurados a buscar uma previdência privada complementar.

Porém, como o acesso a tais programas emergenciais é feito de forma seletiva, eles atendem à parcela da população considerada mais carente. No caso do PAFC e do Renda Cidadã, o critério prioritário de elegibilidade abrange famílias com renda total abaixo de um salário mínimo. Não obstante o caráter seletivo, a maioria dos programas de renda mínima é temporária.

Além da renda, os programas de reforço ao orçamento familiar exigem que a família, ao se cadastrar, comprove residência no estado ou município de no mínimo dois anos e que, prioritariamente, tenha crianças menores de 14 anos de idade obrigatoriamente freqüentando uma escola pública. Essas três exigências básicas aos beneficiários dos programas emergenciais revelam que é por meio da família que os governos das esferas estaduais e municipais procuram atingir seu público-alvo, que são prioritariamente as crianças e adolescentes carentes, bem como, ainda, incluí-los em outras políticas, sobretudo à de educação.

Esse foco na família diferencia o eixo dessa política social no Brasil da tendência constatada nos *welfares states* europeus e anglo-saxões. Enquanto nesses países concebe-se a sociedade de forma atomizada, composta por indivíduos (não por famílias) com *status* de cidadãos, com direitos iguais perante o Estado, nos programas de renda mínima espera-se que o receptor titular do benefício mensal estatal não se comporte como um indivíduo, mas como grupo. Não é outro o motivo de os titulares das famílias responsáveis por receber os benefícios serem, preferencialmente, as mães.

Assim, por serem temporários e por focalizarem famílias carentes, os programas de transferência de renda – como o Renda Cidadã do governo estadual e o Bolsa-Família do governo federal – escapam dos parâmetros de *welfare state* desmercadorizado ou institucional-redistributivo. Embora a quantidade de famílias beneficiadas pelos programas de garantia de renda familiar mínima venham aumentando – especialmente com a unificação promovida pelo governo federal<sup>37</sup> – este aumento não implica, necessariamente, tendência para a universalização do benefício renda mínima à população em geral.

---

<sup>36</sup> Suplicy informa que os programas de renda mínima surgem no Brasil a partir de 1995, e nem todos os governos implementaram programas desse tipo (Suplicy, 1995).

<sup>37</sup> É importante mencionar aqui que o governo federal em 2003 unificou todos os programas de renda mínima do país em um só, concebido como Bolsa-Família. O objetivo é acabar com a superposição e/ou concorrência de programas, como forma de imprimir maior racionalidade e efetividade a eles. Em grande parte do país, a unificação entre programas estaduais e municipais com os programas federais já se concretizou. No caso específico de Goiás, isso ainda não se efetivou, embora já tenha sido acertado o convênio entre os governos estadual e federal, em que cada governo se compromete em entrar com 50 % dos recursos do programa de renda mínima.

Ademais, dado o baixo caráter redistributivista de tais programas, tanto no que tange à seletividade e à temporalidade, quanto ao volume insipiente de recursos fiscais empregados na sua implementação, eles acabam por adquirir caráter assistencialista. Sua efetividade diante dos graves problemas sociais brasileiros resulta em padrões de intervenção, avaliados notadamente pela timidez e mesmo ausência de vontade política em oferecer soluções eficazes para o tratamento dessas questões (Cohn, 1999).

Como vimos antes, as características que o modelo de Estado de bem-estar brasileiro assume – com tendência à descentralização e dilatação da matriz assistencial, com base securitária – tem em grande medida influenciado a emergência de programas de renda mínima no país. Em Goiás, os programas de renda mínima, direcionados às famílias carentes, surgem também a partir de meados da década de 1990.

Em princípio, o baixo impacto desses programas na realidade das famílias carentes em Goiás pode ser verificado no número de famílias beneficiadas entre os anos 1995 e 2002.<sup>38</sup> Após 2002, o número das famílias beneficiadas pelo programa Renda Cidadã teve acréscimo considerável, de aproximadamente 25%.<sup>39</sup>

Segundo dados do Ipea (2002), construídos com base na PNAD/97, o número da população do estado acima dos dez anos de idade que se encontrava abaixo da linha da pobreza<sup>40</sup> era de 117,98 mil, correspondendo a 2,5% da população residente do estado em 1997. Utilizando os mesmos indicadores e a PNAD/2001, o Ipea observou um significativo crescimento dessa população no ano de 2001, passando para 4% da população, ou seja, 205,5 mil pessoas acima de dez anos de idade vivendo abaixo da linha da pobreza. Considerando, porém, que o número de habitantes, do estado, de 0 a 9 anos de idade está em torno de 19,5% (IBGE–2002), o número de pessoas no estado que vivem abaixo da linha da pobreza pode ser estimado em mais de 15% da população.

Esses dados impressionam e evidenciam que o esforço empregado com programas de renda mínima, apesar de proporcionarem melhorias relativas das condições de vida das famílias beneficiadas, não estão sendo suficiente para diminuir os

---

<sup>38</sup> Os números dos programas PAFC e Renda Cidadã estão explicitados no terceiro capítulo.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> A linha de pobreza utilizada foi de meio salário mínimo, que em 1997 era R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais).

problemas resultantes das desigualdades sociais e de renda.<sup>41</sup> Determinados procedimentos, como a vinculação entre políticas sociais, vêm sendo adotados como forma de maximizar o impacto positivo dos programas de transferência de renda. A vinculação do recebimento dos benefícios à obrigatoriedade da frequência escolar das crianças menores de 14 anos das famílias carentes é exemplo de medidas de governo tendo em vista a autonomia futura dos indivíduos em relação ao Estado. Outro mecanismo importante é a vinculação entre programas de renda mínima e a saúde, com a obrigatoriedade às famílias beneficiadas de apresentarem cartão de vacinação das crianças até cinco anos.

Com efeito, a utilização desses mecanismos na implementação de programas de renda mínima evidencia a preocupação dos governos em tratar de forma global os problemas das famílias mais carentes. Segundo os defensores da administração pública gerencial, essa forma de tratar os problemas sociais das famílias em estado de carência absoluta é positiva não só para elas como para o próprio Estado, uma vez que isso significa racionalização da ação estatal, que resulta em diminuição dos gastos públicos.

Podemos então afirmar que o surgimento desses programas emergenciais para auxílio alimentação deve-se, em grande medida, ao processo de ajuste e reforma do Estado, na medida em que as propostas em relação à ação estatal na esfera da promoção social passaram a ser reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, tendo em vista a maximização dos poucos recursos destinados à área social (Yasbek, 2004).

---

<sup>41</sup> Conforme avaliação de Draibe, os programas sociais não serão suficientes para resolver o gravíssimo problema de distribuição de renda no Brasil. Segundo a autora, "precisamos pensar também no avanço da reforma agrária, na transferência de ativos. Falo de programas mais duros de emprego, capacitação, proteção ao desemprego, preparação para os novos padrões de emprego da economia. Isso, tradicionalmente, foge ao âmbito restrito do que chamamos de política social" (Draibe, 2004 p. 01).

## **CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES DA POLÍTICA SOCIAL EM GOIÁS**

Nosso objetivo neste capítulo é realizar uma breve reconstituição histórica das principais ações e programas sociais desenvolvidos pelos governos goianos entre 1983 e 1994, período em que a sociedade brasileira passa por importantes transformações econômicas, sociais e políticas. No que diz respeito ao estado de Goiás, o desenvolvimento vivido na década de 1970 diversifica sua estrutura produtiva e estratifica a sociedade goiana, tornando-a mais complexa.

No plano econômico, em conjunto, os setores secundário e terciário já abarcavam, em 1982, 80% no Produto Interno Bruto (PIB) estadual, demonstrando as modificações na estrutura produtiva regional. Para se ter idéia do crescimento econômico do estado, no período de 1970 a 1982 a taxa média do PIB de Goiás é de 11% ao ano, sendo os setores industrial e terciário os que verificam maior crescimento. O comércio e os serviços alcançam 61% de participação no PIB em 1982, enquanto o setor industrial cresce para 19% do PIB – só a mineração alcança 30% no PIB.

No entanto, o crescimento desses anos pouco altera o quadro de pobreza e miséria. Por ser um crescimento concentrador, acentua-se os problemas sociais, principalmente os decorrentes da má distribuição da renda, tanto no que se refere aos indivíduos quanto em nível regional. Massas de trabalhadores rurais sem-terra, pequenos proprietários rurais crescentemente empobrecidos e endividados e contingentes cada vez maiores de trabalhadores urbanos permanecem à margem dos benefícios produzidos.

Outra dimensão do desafio que se apresenta aos governos do período reside nas transformações demográficas em curso. Acelera-se o fluxo de migrantes de outros estados para Goiás e intensifica-se o êxodo rural, em processo provocado pela expulsão de contingentes de trabalhadores rurais e pequenos proprietários de terra para as cidades de médio porte e principalmente para a capital do estado. A mecanização do campo contribui para agravar ainda mais a situação, influenciando decisivamente na redução da população rural do estado. Em cinco décadas ocorre inversão da ocupação demográfica, em que os 80% dos habitantes rurais declinam para 12% em 2001 (Tabela 5). No final dos anos 1980, a população rural do Estado aproxima-se de 20%, já caracterizando o crescimento acelerado das cidades (Tabela 5).

**Tabela 5 – Estado de Goiás: população por situação de domicílio**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>
<b>1950</b>	1.214.921	245.667	20,20	969.254	79,80
<b>1960</b>	1.913.289	575.325	30,06	1.337.964	69,94
<b>1970</b>	2.938.677	1.237.108	42,09	1.701.569	57,91
<b>1980</b>	3.860.174	2.401.098	62,20	1.459.076	37,80
<b>1991</b>	4.018.903	3.247.676	80,81	771.227	19,19
<b>1996</b>	4.514.967	3.872.822	85,77	642.145	14,23
<b>2000</b>	5.003.228	4.396.645	87,87	606.583	12,13
<b>2001</b>	5.116.462	4.502.777	88,00	634.876	12,00

Fonte: IBGE (2002).

No entanto, o crescimento das cidades não se dá de forma equilibrada. Em meados da década de 1980, mais de 25% da população concentra-se nas duas maiores cidades – Goiânia e Anápolis. O inchamento rápido dos centros urbanos mais dinâmicos do estado segue o padrão da urbanização brasileira, caracterizado por grandes carências de infra-estrutura de saneamento, transportes, habitação, educação, saúde etc., principalmente nas suas periferias, e pela marcante incapacidade do sistema produtivo em gerar os empregos requeridos pelo afluxo da mão-de-obra.

Nesse sentido, o fenômeno de urbanização do estado de Goiás e as pequenas taxas de expansão no emprego e na renda devem ser encarados como os principais problemas e desafios com que se defrontam os governos entre 1983–1994. Em 1980, a força de trabalho entre 12 anos e 69 anos correspondem a 64% da população total.<sup>42</sup> Deste contingente, menos da metade (47,4%) encontrava-se efetivamente empregada. Entretanto, em função do crescimento populacional e da recessão enfrentada pelo país, agrava-se a situação de desemprego no início da década de 1980.

Igualmente desafiante era o quadro relativo ao rendimento da população inserida no processo produtivo, que repete em Goiás os resultados maléficis do modelo econômico do país. A má distribuição de renda reflete na parcela significativa da população marginalizada, sobretudo no que diz respeito ao acesso à moradia e à saúde. A título de exemplo, em 1985, somente a capital conta com aproximadamente 800 mil habitantes, dos quais, cerca de 200 mil ocupam ilegalmente lotes e áreas públicas. As invasões de terra, que se tornam meio tradicional de a população carente e marginalizada habitar a cidade, sofrem violentas repressões do aparelho policial durante

<sup>42</sup> Até a promulgação da Constituição de 1988, o trabalho era proibido a crianças até 12 anos de idade. Com esta Constituição, tal proibição foi estendida a crianças até 14 anos.

o último governo estadual – Ary Valadão (1979–1983) – nomeado pelo regime militar (Maricato e Moraes, 1988).

Nesse contexto, realiza-se o primeiro governo de Íris Rezende (1983–1986) e o governo de Henrique Santillo (1987–1990).<sup>43</sup> Igualmente, é esse mesmo contexto que determinará, em grande medida, o perfil da política social em cada gestão. Vale dizer, o Governo Íris Rezende elege a habitação popular como o problema social mais urgente a ser enfrentado, tornando-a assim símbolo da sua ação social. Isto se evidencia ainda no primeiro ano de governo, com a realização do projeto-impacto, de construir mil casas populares na capital em um único dia (Maricato e Moraes, 1988).

Dada a dimensão dos problemas sociais do Estado, além da questão habitacional, o primeiro Governo Iris Rezende enfatiza a construção de infra-estrutura. Em entrevista na época o ex-governador afirma: “Eu sempre entendi o poder público como um instrumento de ações políticas que tenham como objetivo o bem-estar social. E sempre entendi que, na busca do bem-estar social, o poder público tem, primeiramente, de construir a infra-estrutura” (Rocha, 1998, p. 173).

Percebe-se em Goiás a presença de uma mesma crença ou lógica nacional, de que investimentos em infra-estrutura facilitam o desenvolvimento do setor produtivo e, conseqüentemente, produzem os recursos necessários à resolução dos problemas sociais.

### **Governo Íris Rezende (1983-1986): principais ações de corte social**

Íris Rezende, no seu primeiro governo, foi eleito através de voto popular, no ano de 1982, ainda sob o regime autoritário. De acordo com o Relatório das Realizações Governamentais, o aparato institucional desse governo responsável pela área social é constituído pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), pela Fundação Legionárias do Bem-Estar Social, pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) e pela Companhia de Habitação do Estado de Goiás (Cohab–GO).

Por intermédio da STDS, o governo introduz programas específicos para a área social, desvinculados daqueles de órgãos da administração federal. Na medida em que, nesse período, a maior parte dos recursos fiscais do país são centralizados pela União e os estados ficam com parte relativamente pequena do bolo tributário/fiscal

---

<sup>43</sup> Destacamos estes dois governos em particular, porque ambos realizaram gestões no período da transição política dos anos 1980 que trouxeram significativas implicações.

(Dribe, 1990), a existência de programas paralelos provocava a diluição dos recursos entre os órgãos federais e estaduais responsáveis pela política social, o que contribuiu para reduzir substancialmente sua eficiência.

Além do paralelismo, a separação entre os programas sociais do governo estadual e federal resulta em ações superpostas, imediatistas e pontuais, gerando descon continuidades nas ações sociais direcionadas às populações mais carentes do estado. Este fator torna-se ainda mais significativo na medida em que se atente para o fato de que os gastos sociais do governo estadual, nesse período, equiparam-se aos gastos “mínimos” e “econômicos” (Rezende, 1997).

Podemos dizer assim que a política social no estado durante essa gestão assume características de fragmentação das atividades e serviços. A atuação isolada dos órgãos estaduais resulta em um elenco de programas e projetos montados a partir de atividades concorrentes e esvaziados de recursos financeiros e humanos. Em 1983, por exemplo, na área de saúde e nutrição, a STDS atende a aproximadamente 4,77 mil pessoas; por meio dos centros comunitários atende-se a 1,92 mil alunos matriculados no pré-escolar e na alfabetização de adultos, além de 1,07 mil alunos em atividades ocupacionais e profissionalizantes; com relação a atendimento social, 1,48 mil pessoas solicitam internação e assistência médico-hospitalar, aparelho de correção física, carteira de saúde, orientação social, pensão e emprego.

O baixo volume de pessoas beneficiadas pelas ações da STDS nesse ano mostra não só fragmentação e baixa densidade, como ainda um caráter de filantropização e/ou assistencialismo nas ações desenvolvidas por essa secretaria. Com efeito, no conjunto de ações desenvolvidas pela STDS nesse período, em especial com relação à saúde e nutrição, o número de atendimento é praticamente irrelevante, se considerarmos o universo populacional do estado.

Encontrava-se sob a jurisdição da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), órgão que tinha como responsabilidade principal a implantação e execução da política nacional de bem-estar do menor, com prioridade para ações preventivas e terapêuticas. No ano de 1983, conforme o Relatório das Ações Governamentais, são atendidos por meio dessa fundação 16,05 mil menores nos programas sociopreventivos e socioterapêuticos. Vale assinalar, no entanto, que esse órgão, financiado pelo governo federal, apresentava um caráter muito mais corretivo e repressor, que de proteção social, refletindo a política do menor adotada pelo governo federal.

A Fundação Legionárias do Bem-Estar Social – órgão independente da STDS –, por sua vez, tinha como diretriz básica de atuação o desenvolvimento de atividades voltadas para o atendimento à população de baixa renda.<sup>44</sup> Dentre os trabalhos realizados por essa fundação no ano de 1983 destacam-se: a distribuição de 8,10 mil cestas contendo gêneros alimentícios aos desempregados da construção civil; doações de cadeiras de rodas, aparelhos ortopédicos, óculos e próteses auditivas a pessoas com deficiências.

Na medida em que a referida entidade foi concebida e fundada como entidade de solidariedade social a indivíduos e famílias carentes, as ações por ela desenvolvidas evidenciam, assim como as ações desenvolvidas pela STDS, um reforço do traço filantrópico da política social do governo estadual. Além de colocar em relevo o traço assistencialista, as ações da STDS e da Fundação Legionárias do Bem-Estar Social destacam ainda a ausência de prioridade do governo para o tratamento da questão social – excluída, com efeito, a política de habitação popular, que, como dito anteriormente, tornou-se símbolo daquele governo na área social. Isso, por seu turno, leva a concluir que o primeiro governo Iris Rezende pauta uma parte de suas ações sociais pelo imediatismo e pela conjuntura.

No que diz respeito à área prioritária da política social do governo, são criados o Programa Mutirão da Terra e o Programa Mutirão da Moradia. O primeiro, instituído em 1983, tem por objetivo atender a pequenos posseiros e trabalhadores rurais sem-terra, distribuindo-lhes títulos definitivos e possibilitando-lhes cultivar a terra de forma eficiente e compensadora. Com esses dois programas o governo intenta “atacar” dois problemas graves e interdependentes: (i) a ausência de condições de trabalho no campo, que engrossa fileiras de migrantes com caminho para a cidade (especialmente para a capital), provocando o êxodo rural e o inchamento das cidades; (ii) as invasões de terra, sobretudo na capital, que se revelam como única saída para o assentamento residencial dessa população (Maricato e Moraes, 1988).

O problema da concentração de terras e a hegemonia de grupos vinculados à propriedade rural colocam-se como forte impedimento para qualquer iniciativa governamental que pretendesse solução para a questão da terra no estado. A consequência disso, conforme afirmam Maricato e Moraes, é que,

---

<sup>44</sup> Relatório da Ações Governamentais do Governo Iris Rezende (Seplan, 1983).

com promessas de dar uma solução ao candente problema da terra urbana em Goiânia, o governo Íris Rezende mostraria muito rapidamente que o caminho a seguir não seria esse, ou seja, o de contrariar os interesses dos proprietários de terra e loteadores, figuras muito bem situadas na estrutura regional de poder (Maricato e Moraes, 1988 p. 75).

Não obstante, com o Programa Mutirão da Terra, o governo evidencia a meta de inverter o fluxo migratório campo–cidade, bem como o estímulo à organização das famílias em associações com vistas a facilitar a prestação de assistência técnica, creditícia e social. Para tanto, diversos órgãos do governo encontravam-se envolvidos, direta ou indiretamente, na execução do Programa Mutirão da Terra, sob coordenação da Secretaria do Planejamento. O Instituto de Desenvolvimento Agrícola de Goiás (Idago) fica como órgão executor do Programa. Até o início de 1984, cerca de 1,53 mil famílias são beneficiadas com títulos definitivos de terras,<sup>45</sup> número relativamente baixo diante da expressão e gravidade do problema.

No que diz respeito à questão urbana, o Governo Iris Rezende, por intermédio do Programa Mutirão da Moradia, implementa sua política de habitação em Goiás. Através do sistema de autoconstrução (mutirão), a maioria dos beneficiados constroi suas casas, além de algumas infra-estruturas urbanas, como escolas e postos de saúde. Desviando-se como pôde da União dos Posseiros de Goiânia – entidade representativa de parte dos moradores de áreas invadidas na capital –, o governador lança o mutirão para construir mil casas em um só dia no conjunto habitacional Vila Mutirão, na capital. Segundo Maricato e Moraes (1988), apesar de ser construído em regime de mutirão, os beneficiados não participam da construção, tampouco as casas construídas nesse conjunto habitacional são doadas aos seus moradores. Antes, elas são financiadas a famílias desapossadas de invasões de áreas em volta do centro da cidade.

Ao todo, são construídas durante o primeiro Governo Iris Rezende cinco mil moradias populares pelo regime de mutirões na capital e cidades do interior do estado (Rocha, 1998).

Relatório da Seplan de maio de 1984 mostra que a Cohab-GO, através de empréstimos firmados com o Banco Nacional de Habitação (BNH) – órgão responsável pela política de habitação do governo federal – constrói 3,27 mil unidades residenciais, das quais 1,9 mil na capital.

---

<sup>45</sup>Idem.

Com a apresentação desses dados sobre as ações sociais do período, percebe-se um conjunto de órgãos voltados para a prestação de serviços assistenciais, desenvolvendo programas de forma descontínua e não-universal, reforçando um padrão tradicional e conjuntural de se enfrentar a questão social, o qual é baseado na filantropia e no assistencialismo.

### **Governo Henrique Santillo (1987–1990): principais programas sociais**

Tendo em vista o governo anterior, percebem-se diferenças na gestão iniciada em 1987, particularmente com relação à organização e planejamento da política social no estado. As ações sociais até então padeciam de fragmentação e imediatismo, resultando em medidas paralelas (entre órgãos da administração estadual e federal e entre os próprios órgãos do estado), pontuais, descontínuas e conjunturais. No Governo Henrique Santillo as políticas sociais parecem melhor planejadas que as do governo precedente. Essa diferenciação tem pano de fundo na mudança de regime político, que, dentre outros processos, concede autonomia política aos governos estaduais e municipais (Almeida, 1995). Sua relevância está em que, pelo retorno das eleições, os governos subnacionais capacitam-se a implementar agendas próprias na área social (Arretche, 2000). De outro lado, esta condição isoladamente não pode explicar a variação percebida na agenda programática da política social em Goiás. É preciso também que se tenha em conta o período de recessão econômica do início deste governo<sup>46</sup> e o conseqüente aumento dos problemas sociais.

O Governo Henrique Santillo realiza uma reforma administrativa com a junção de vários órgãos responsáveis pela área social, e substitui a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) pela Fundação de Promoção Social. Esta fundação passa a centralizar todos os programas e órgãos da área de promoção social do governo, com o objetivo, entre outros, de superar problemas típicos do anterior estado de fragmentação, que tornam comuns cenários de concorrências de ações, ineficácia e desperdício de recursos públicos.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Um ano antes do início do Governo Henrique Santillo o governo federal implementa um plano de estabilização econômica e inflacionária denominado Plano Cruzado. Contudo, o governo tem início nos primeiros meses do impacto recessivo da correção sofrida pelo Plano – chamado de Plano Cruzado II (Rocha, 1998).

<sup>47</sup> A entrevista com o ex-governador pode ser vista em Rocha (1998).

A Fundação de Promoção Social desenvolve quatro programas básicos, por meio dos quais busca implementar a política e os programas de promoção social do governo Henrique Santillo – o Programa Integrado de Apoio ao Menor (Piam), o Programa Núcleo de Apoio à Comunidade (NAC), o Programa de Abastecimento Comunitário (PAC) e o Programa de Apoio ao Deficiente (Proade).

A prioridade do Governo Henrique Santillo na área social assenta-se na proteção ao menor carente, considerando essa parcela separadamente, por faixa etária e condições socioeconômicas. O Piam sobressai dentre os quatro programas sociais, envolvendo desde os problemas dos menores nas creches, os menores abandonados, os menores de rua (os que já se encontravam sem nenhum vínculo com a família), até a profissionalização do adolescente e, ainda, o atendimento no sentido de aumento de renda familiar.<sup>48</sup>

O Piam subdivide-se em sete subprogramas: (i) Subprograma da Creche; (ii) Subprograma Centros Educacionais Comunitários (CEC); (iii) Subprograma Formação Profissional Rural/Escola Fazenda de Itauçu; (iv) Subprograma Apoio ao Menor de Rua; (v) Programa Menor Abandonado; (vi) Programa Apoio ao Menor de Rua; (vii) Programa Profissionalização do Menor. Percebe-se, diante do governo precedente, aumento no volume das ações sociais, acompanhado de significativa inovação, na medida em que se diferencia da política praticada anteriormente pela Febem, de caráter sobretudo repressora e de abrangência mais limitada que a do Piam.

Outro programa com traço inovador no Governo Henrique Santillo é o Programa de Abastecimento Comunitário/Cesta Básica, concebido para auxiliar na suplementação alimentar à população carente, com renda de até três salários mínimos, através da comercialização de alimentos subsidiados pelo governo. Implantado em 27 de julho de 1987, o programa da cesta básica atende 70 mil famílias até dezembro, com 140 mil cestas comercializadas por mês na capital. Em 1988, são beneficiadas 180 mil famílias e comercializadas 300 mil cestas. Em 1989, o governo atende a 141 mil famílias, através de 1,38 milhão de cestas comercializadas.<sup>49</sup>

Em certa medida, esse programa reflete a tendência do governo federal no período, de executar políticas de suplementação alimentar. O Governo José Sarney, através do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), implanta alguns programas alimentares importantes, como o Programa de Suplementação Alimentar

---

<sup>48</sup> Relatório das Ações Governamentais do Governo Henrique Santillo (1987–1990) (Seplan, 1990).

<sup>49</sup> Idem.

(PSA), que distribuía uma cesta de alimentos básicos a gestantes e famílias carentes com crianças de até 24 meses; e o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), direcionados a famílias com crianças menores de 7 anos.

O Programa de Abastecimento Comunitário/Cesta Básica, mesmo exigindo uma contrapartida financeira por parte dos beneficiados, representa uma preocupação relativamente maior com relação aos governos anteriores no que diz respeito à questão alimentar das famílias carentes. Suas definições e processos de gestão apontam para alterações na política social em Goiás, que, sem dúvida, contribui para as posteriores políticas de transferência de renda em meados da década de 1990.

Na área da habitação, o Governo Henrique Santillo institui o Programa Integrado de Habitação Comunitária (Pihac), com o objetivo de assentar famílias de baixa renda por meio de redução de custos, via utilização de mão-de-obra familiar (mutirão), com a introdução de equipamentos sociais e fixação das pessoas através da geração local de emprego e renda.

O Pihac subdivide-se em três programas básicos. O Programa Habitacional Comunitário (PHC), coordenado pela Secretaria de Assuntos Comunitários (SAC), com o objetivo de destinar lotes à população de baixa renda, bem como materiais para construção de habitações através do regime de mutirão. Por meio desse programa são concedidos 4,6 mil lotes no período daquele governo. Através de convênios com 107 prefeituras a SAC constrói 9,1 mil unidades habitacionais e, em 1989, reassenta 957 famílias em três bairros da periferia da capital.<sup>50</sup> O Programa Posseiro Urbano é instituído para regularização fundiária dos assentamentos constituídos por posseiros urbanos, através da criação de técnicas para implantação de melhorias urbanas, além de proporcionar condições jurídicas para legalizar os assentamentos. Na capital, são reurbanizados mil lotes, beneficiando 6,3 mil pessoas. O Programa de Habitações Populares resulta na construção de 3,2 mil unidades habitacionais nos quatro anos de governo, deixando 770 em andamento.<sup>51</sup>

Com relação à política habitacional em particular, o Governo Henrique Santillo não avança em relação ao seu antecessor. Sua performance mostra-se mesmo relativamente inferior, na medida em que, como demonstrado anteriormente, enquanto são construídas 9,1 mil casas em sua gestão, o governo de 1983-1986 constrói dez mil

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> As unidades habitacionais produzidas por meio deste programa foram financiadas à população, apresentando, portanto, característica de uma política social privatizada (Fagnani, 1985;1999).

casas populares – a metade em sistema de mutirão (Rocha, 1998). Assim, os dados mostram uma continuidade na política habitacional em Goiás – ainda mais se levarmos em conta que, dado o crescimento da urbanização no estado,<sup>52</sup> o *déficit* habitacional com certeza também aumenta –, pois deixou de receber prioridade do governo estadual.

### **Governo Íris Rezende (1991–1994): principais programas e perfil das ações sociais do governo**

O segundo governo Iris Rezende inicia-se em contexto social, político e econômico significativamente diferente do primeiro. A divisão do estado, para a criação do estado do Tocantins, pela Constituição de 1988, secciona Goiás, aumentando sua densidade demográfica de 9% para 12,5% em 1991. O estado, então, com pouco mais de quatro milhões de habitantes, passa a apresentar taxa de urbanização de mais de 80%, quase 20% a mais do que no início da década de 1980. No aspecto político, a principal mudança é a promulgação da Constituição em 1988. No bojo desta vem a descentralização político-administrativa e fiscal, que confere aos governos regionais e locais autonomia política, além de acesso a parcelas maiores de recursos orçamentários. Contudo, a crise afeta o cenário econômico do país, decorrente, em grande medida, do Plano Collor, que deprime a economia e agrava o descontrole produtivo herdado do Governo José Sarney.

O governo de 1991–1994 inicia-se em Goiás com o compromisso de “empenhar a administração do estado no apoio à produção do campo; estimular iniciativas de desenvolvimento tecnológico; retomar as obras que faziam parte das metas de crescimento do Estado; recuperar a malha rodoviária e pavimentar outras estradas; incrementar a medicina preventiva na saúde pública; e restabelecer os mutirões, inclusive a casa própria” (Rocha, 1998, p. 203). Assim como no primeiro Governo Iris Rezende, novamente a prioridade administrativa volta-se para a criação de infra-estrutura facilitadora do desenvolvimento econômico.

No que tange à área social, o Governo Iris Rezende também introduz uma reforma administrativa, limitada basicamente à estrutura organizacional da administração pública. Dentre as alterações realizadas, destacam-se a extinção da

---

<sup>52</sup> É importante afirmar que não houve crescimento apenas da urbanização, mas também um crescimento populacional significativo que, com certeza, contribuíram para o aumento dos problemas habitacionais, sobretudo na capital (para detalhes sobre os números do crescimento populacional e de urbanização do estado, ver Tabela 5).

Fundação de Promoção Social, da Secretaria de Assuntos Comunitários e da Secretaria do Trabalho. As três unidades são centralizadas na Secretaria de Estado de Ação Social e Trabalho (SEAST), através da Lei 11.655, de 26 de dezembro de 1991. A SEAST fica então encarregada da formulação e execução dos programas sociais do governo estadual nas áreas de assistência social, proteção social e trabalho.

Os programas sociais desenvolvidos pelo governo até 1994 direcionam-se com primazia para o atendimento à criança e ao adolescente e, em segundo lugar, para o apoio à família, ao deficiente e ao trabalhador. De maneira geral, percebe-se uma relativa expansão nas prioridades e na definição dos segmentos sociais alvos das ações do governo.

A prioridade dada às ações e programas sociais voltados às crianças e adolescentes carentes por este governo pode ser explicada, em grande medida, pela implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).<sup>53</sup> O ECA aponta direitos e deveres de cidadania a crianças e adolescentes, determinando ainda as responsabilidades da família, da comunidade e especialmente do Estado na sua execução. Ao longo de seus capítulos e 267 artigos, o ECA discorre sobre as políticas referentes à saúde, educação, adoção, tutela e a questões relacionadas a atos infracionais de crianças e adolescentes.

Tendo em vista o impacto do ECA sobre a responsabilização do poder público quanto à política de proteção ao menor, o Governo Íris Rezende estabelece medidas integradas aos conceitos e instrumentos do Estatuto.<sup>54</sup> Para tanto, implanta o Programa de Apoio à Criança e ao Adolescente, com ações direcionadas nos níveis de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco e atendimento a crianças e adolescentes autores de atos infracionais. São implementados durante o período de 1991-1994 o Projeto Creches; o Projeto Clube dos Pequenos Aprendizes; e o Projeto Escola Fazenda. De maneira geral, tais projetos têm como objetivos básicos a formação educacional e a iniciação do menor na aprendizagem profissional.

Em relação às crianças e adolescentes em situação de risco, os projetos são os seguintes: Educadores Sociais de Rua; Projeto Centro de Triagem Integrada; e Casa da Travessia I e II. Com tais projetos, objetiva-se de forma geral a recuperação

---

<sup>53</sup> Criado em 13 de julho de 1990, o ECA institui-se como Lei Federal n.º 8.069 (em obediência ao artigo 227 da Constituição Federal) adotando a chamada “Doutrina da Proteção Integral”, cujo pressuposto básico afirma que crianças e adolescentes devem ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral.

<sup>54</sup> Relatório das Realizações Governamentais do Governo Íris Rezende 1991–1994 (Seplan, 1994).

e/ou ressocialização, de forma não forçada nem autoritária, das crianças e adolescentes carentes vivendo na rua.

Porém, de acordo com as diretrizes da política de atendimento expressas no livro II, Título I, Artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir do mês de setembro de 1993, mediante termo de cooperação mútua celebrado entre o governo estadual e a prefeitura de Goiânia, são municipalizados os projetos/atividades antes citados, além do Projeto de Apoio a Menores Trabalhadores em Subemprego. Antes de efetivar-se a municipalização, o governo estadual chega a atender a 109 menores.

Outros projetos da SEAST, tendo em vista o menor carente, são a Casa da Criança I; Casa da Criança II; Casa Abrigo; e Projeto Aprendizado Agroindustrial Sócrates Diniz. Todos eles orientam-se para proteger e acolher crianças e adolescentes abandonados ou vítimas de maus-tratos. Por fim, implanta-se dois outros programas de qualificação profissional, o Projeto Oficina Educacional Comunitária e o Projeto Casa do Pequeno Trabalhador. Este último traz o Subprojeto Pró-Jovem, que insere sete mil jovens no mercado formal de trabalho e amplifica a visibilidade das ações do governo na área.

Na área de assistência alimentar, o governo implementa basicamente o Programa de Produção de Alimentos, respondendo aos apelos da sociedade civil para reforçar os mecanismos de combate à fome. São criadas hortas caseiras e comunitárias em instituições públicas e organizações não-governamentais, incrementa-se a produção e distribuição de leite de soja e promove-se o fornecimento diário de refeições básicas em todas as unidades de atendimento a crianças e adolescentes, mantidas pela SEAST.

Essas informações mostram uma mudança na política de suplementação alimentar, em comparação com o governo precedente. Uma vez que se implanta 415 hortas caseiras e apenas uma horta comunitária, pode-se estimar que o número de pessoas beneficiadas com a produção foi relativamente baixo. Ademais, há a suspensão da comercialização de cestas básicas de alimentos, praticada no governo precedente.

Essa ausência de uma política estadual de suplementação alimentar para famílias carentes é ainda mais relevante, pois ocorre concomitante à deterioração e desativação dos programas de alimentação e nutrição do governo federal, pelo Governo Fernando Collor. No lugar de preencher o vácuo deixado pelo governo federal, o governo estadual igualmente se ausenta, contribuindo, assim, para o aumento da pressão social sobre o governo local, fator que levará a reforçar, no governo sucessor, a decisão pelo programa de transferência de renda para auxílio alimentar às famílias carentes.

Com relação à política social na área da habitação, dois programas, em especial, são implementados pelo Governo Íris Rezende. O Programa de Regularização Fundiária de Áreas de Posses é criado para propiciar à população carente residente em áreas de posse a titulação de seus lotes, procedendo à reurbanização. Nos quatro anos de mandato, são regularizadas 21 áreas de posse urbana, com a entrega de 7,3 mil escrituras de concessão de uso a famílias de baixa renda. O governo ainda providencia escrituras de doação a 2,4 mil famílias residentes no Jardim Tiradentes, em Aparecida de Goiânia. O Programa de Assentamento Urbano atende a famílias de baixa renda, através de assentamento e doação de lotes. De 1991 a 1994, registram-se 2,43 mil termos de assentamentos, beneficiando famílias nos loteamentos Dona Íris II, Bairro Independência, Jardim Primavera e São Domingos, todos na capital.

A Cohab passou por sérios problemas financeiros e administrativos nos exercícios de 1992 a 1994, constringendo as ações sociais do Governo na área habitacional.<sup>55</sup> Pode-se afirmar que, ao contrário do primeiro Governo Iris Rezende, neste, a política habitacional não recebe prioridade, até mesmo se comparado ao governo de Henrique Santillo.

Ao realizarmos uma síntese das principais ações sociais do Governo Iris Rezende, algumas observações fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, percebe-se uma relativa prioridade às crianças e adolescentes carentes no conjunto de ações e programas sociais. Com isso, quando contrapomos o conjunto e os conteúdos dos programas assistenciais desse governo aos implantados pela gestão anterior, percebemos, de um lado, um relevante incremento das ações, explicado, sobretudo, pela implementação do ECA. De outro lado, constamos continuidade de objetivos e propósitos, a partir do fato de ambos terem conferido prioridade à assistência às crianças e adolescentes carentes.

Pode-se dizer que não houve variação significativa na agenda social do Governo Iris Rezende em relação ao governo Henrique Santillo. Primeiramente, a semelhança na agenda social vem da ausência de plano de governo,<sup>56</sup> que pode ter levado o Governo Íris Rezende a dar continuidade à política do governo anterior, com

---

<sup>55</sup> Relatório das Realizações Governamentais do Governo Íris Rezende 1991–1994 (Seplan, 1994).

<sup>56</sup> De acordo com Borges, em entrevista ao jornal *Opção*, de 19 de maio de 2004, o governador Iris Rezende foi eleito em 1990 sem um plano de governo. Isso, em grande parte, evidencia o desinteresse pela administração planejada e a preferência pelo padrão tradicional de administrar, que se caracteriza fundamentalmente pelo improvisado.

algumas poucas modificações, reproduzindo extemporaneamente a tradição na administração pública brasileira, em franca suspensão ao final do século (Diniz, 1997).

Em segundo lugar, considere-se também o baixo custo aos cofres públicos dos programas implementados. Por último, há a concepção vigente de ver as ações sociais em função do potencial de dividendos político-eleitorais que granjeiam aos titulares das gestões que as implantam.

Considerando as três gestões, podemos concluir por um relativo incremento no volume das ações e programas sociais. Essa leitura vai ao encontro das análises recentes sobre mudança nas preferências alocativas por políticas públicas dos governos locais, durante a democratização e no regime definido pela Carta de 1988. Rezende (1997) identifica dois padrões alocativos no Centro-Oeste, entre 1980 e 1994. Primeiro, o que vai de 1980 a 1988, em que os gastos mínimos, econômicos e sociais alternam-se na preferência decisória dos governantes. A partir de 1988, os gastos sociais assumem a posição dominante.

### **CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA SOCIAL EM GOIÁS: Continuidades e Mudanças no Período 1995-2002**

O processo de ampliação de demandas sociais, que avança com a democratização da sociedade brasileira, sofre forte impacto da prolongada crise econômica da década de 1980, agravada com o avanço do neoliberalismo. Em meados da década de 1990 a ampliação da distância entre indicadores econômicos e sociais, paralisa quase todos os programas de atendimento aos pobres.<sup>57</sup>

O sistema de proteção social no país mostra-se incapaz de enfrentar a agudização da pobreza. Nesse contexto, em vários estados e municípios emergem programas emergenciais de transferência de renda, definidos pelo combate à fome e à miséria de famílias de baixa renda. Contudo, dado o caráter reativo e emergencial dos programas de renda mínima, seus impactos transformadores nas regiões e cidades em que são adotados acabam condenados aos limites do “alívio da pobreza”, e não de sua superação. Essa avaliação predomina entre importantes analistas e pesquisadores da política social (Cohn, 1999).

O baixo teor redistributivista dos programas sociais não contributivos é outro elemento a embaraçar a resolução dos problemas sociais e econômicos, não só das famílias carentes como de toda sociedade brasileira. No caso dos programas de transferência de renda, os recursos repassados às famílias destinam-se exclusivamente ao reforço alimentar básico<sup>58</sup> de seus membros.

No presente capítulo indicaremos a incidência de ordem quantitativa nas ações sociais do estado no período 1995–2002: gastos financeiros, financiamento, programas/projetos implantados e o número de famílias beneficiadas. O exame dessas variáveis ajudará a evidenciar o incremento nas ações sociais em Goiás, no período examinado, além de aferir a procedência do discurso político dos governos pesquisados com relação às ações efetivamente implementadas. Isso porque, na maior parte das vezes, a retórica oficial freqüentemente enfatiza as ações do governo em andamento, em

---

<sup>57</sup> Entre 1989 e 1993, vários dos programas federais foram desativados, na medida que se acentuava a crise econômica, dentre eles os de alimentação e nutrição, como por exemplo o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), do Inam; o Programa de Complementação Alimentar (PCA) e de Distribuição de Leite, desenvolvidos pela LBA; o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC); e o Programa de Distribuição de Alimentos a Crianças em Idade Pré-Escolar, patrocinados pela LBA e pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

<sup>58</sup> Ou seja, somente para compra de alimentos considerados da cesta básica, como arroz, feijão, óleo e macarrão.

detrimento do anterior. Uma análise dos gastos e do financiamento dos programas sociais leva a questionar essa retórica, ao trazer à reflexão elementos sobre a direção, a magnitude e a natureza de tais gastos.

## **O GOVERNO MAGUITO VILELA (1995–1998)**

### **– Programa de Atendimento às Famílias Carentes**

Ao ser empossado em janeiro de 1995, o governador Maguito Vilela dá início ao desenho e à instituição do Programa de Apoio às Famílias Carentes (PAFC), para atender a famílias radicadas em Goiás há mais de dois anos e cuja renda total não ultrapassasse um salário mínimo. Para tanto, cria a Secretaria Especial de Solidariedade Humana (SESH) (Lei 12.504, de 22 de dezembro de 1994), à qual é delegada competência para estabelecer programas e projetos básicos de combate à fome e à miséria e, ainda, conduzir a política de promoção social do Governo.

De acordo com documentos oficiais,<sup>59</sup> os objetivos principais do PAFC são: articular diversos segmentos da sociedade visando atender às necessidades básicas das famílias carentes; desenvolver o cadastro das instituições filantrópicas e famílias carentes no âmbito dos municípios; implementar os Projetos de Cesta de Alimentos, Projeto do Leite e do Pão, Projeto de Doações de Lotes e Projeto de Pagamento de Água e Energia, em atendimento às famílias com renda não superior a um salário mínimo; articular os serviços de caráter social e de capacitação na esfera dos municípios, para promoção de alternativas para melhoria da qualidade de vida e de profissionalização dos membros das famílias carentes; incentivar a sustentabilidade das famílias, mediante projetos especiais de treinamento, hortas caseiras e cultivos comunitários e outros serviços, na esfera municipal; articular com demais secretarias de Estado a mobilização dos serviços que visem a melhoria da qualidade de vida das famílias carentes.

Percebemos uma simplificação implícita na formulação de tais objetivos. Já no primeiro objetivo – de articular diversos segmentos no atendimento às necessidades básica das famílias –, fica clara a correspondência à tendência, apontada por alguns estudiosos, de se conceber no Brasil “a pobreza e a desigualdade social [...] como questões de filantropia e solidariedade social” (Yasbek, 2004, p.104). O resultado

---

<sup>59</sup> Governo de Goiás. Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela Secretaria Especial da Solidariedade Humana no Triênio 1995–1997 (Goiânia, 1998).

desse processo, segundo os especialistas, é a despolitização progressiva na abordagem da questão social brasileira, passando a solução desta a depender muito mais da solidariedade nacional do que de ações políticas (Yasbek, 2004). Revela-se significativo, nesse sentido, que o órgão responsável pela política assistencial do Governo Maguito Vilela tenha sido denominado Secretaria Especial de Solidariedade Humana.

Outro problema na formulação dos objetivos do governo explicitados através do PAFC reside na compreensão restrita de seus criadores sobre a complexidade e heterogeneidade da realidade social das famílias carentes, segundo a qual elas apresentam as mesmas carências, as mesmas necessidades e os mesmos problemas. Embora os grupos familiares atingidos pelo PAFC preencham três características em comum – residir em Goiás há pelo menos dois anos, ter crianças menores de 14 anos e renda familiar total de até um salário mínimo –, essas não apagam sua heterogeneidade nem homogeneizam a vulnerabilidade à pobreza.

Dentre as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos do PAFC, o governo de Maguito Vilela, através da SESH, estabelece, em caráter emergencial, a distribuição mensal de cestas de alimentos às famílias, a distribuição de um litro de leite e um pão, diariamente, às crianças dessas famílias de 6 meses a 6 anos de idade, e a isenção do pagamento de energia a consumidores das classes residencial e rural, com ligação monofásica e com consumo inferior a 50 kWh, a partir de janeiro de 1995. Os benefícios de isenção da conta de água a famílias, na categoria residencial cujo consumo mensal não excedesse 5m<sup>3</sup> a partir de janeiro de 1995 e a aquisição e distribuição de cem mil lotes, em quatro anos de governo, completam a lista de medidas emergenciais.

Para viabilizar a implementação do PAFC, é criado o Conselho Estadual de Solidariedade Humana (CESH), pela Lei estadual n. 12.504, artigo 3º, com funções deliberativas para normatizar ações, regular a prestação de serviços, fixar normas, zelar pela descentralização (em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social – Loas – artigos 16 e 30, de 7 de dezembro de 1993) e dinamização dos Conselhos Municipais de Solidariedade Humana (CMSH), além de aprovar a Política Estadual de Assistência Social. A estruturação dos CMSH, com o envolvimento da sociedade civil e por meio de trabalho voluntário, de acordo com a SESH, permitiria alcançar maior grau de descentralização na execução, bem como reduzir custos de implantação do PAFC.

Em seguida, é instituído o Fundo Estadual de Solidariedade Humana (FESH), com vistas a garantir recursos de doações, em espécie ou em alimentos, para o

Banco de Alimentos, de modo a cobrir dispêndios decorrentes da assistência às famílias carentes. Ao distribuir alimentos às famílias carentes, o Governo Maguito Vilela, em certa medida, contribui para o reforço, no imaginário social, do caráter de filantropia pública. Na medida em que as famílias concebem os benefícios recebidos como concessão de um governo benevolente, a noção de direito social e de cidadania perde-se de vista tanto no imaginário como na realidade social dessas famílias.

O Relatório da SESH reflete a preocupação em afastar das ações do PAFC tal caráter filantrópico. Nele, sobressai a afirmação de que, no intuito de buscar sustentabilidade aos programas sociais e sua maior amplitude – não se limitando à solução emergencial dos problemas da fome e da miséria –, e com vistas à universalização da assistência social e suas relações com as áreas afins para a melhoria da qualidade de vida, institui-se novas áreas de atendimento e promoção social, como a implantação de cursos profissionalizantes e a ampliação dos benefícios a outras classes de necessitados.

Essa afirmação deixa transparecer uma compreensão equivocada do conceito de universalização da política social. Ampliar benefícios a outras classes de necessitados (idosos e deficientes), agora individualizados, e não mais a famílias carentes, não significa a universalização da ação social pública, mas sim seletividade. Tampouco é o aumento no número de assistidos pelos programas sociais que vai configurar uma realidade de universalização das políticas sociais. Conforme afirmamos no capítulo primeiro, o grande contingente da população economicamente ativa fora do mercado de trabalho formal, bem como a prática histórica de baixos salários, colocam grande volume de pessoas à mercê da assistência estatal. Contudo, a prestação de bens e serviços sociais a essa parcela substancial da população não significa política social universalista, haja vista os mecanismos eletivos desenvolvidos para selecionar as pessoas ou famílias a serem beneficiadas. Esse caráter seletivo, o qual encontra-se presente na política social, por sua vez, apesar de evidenciar uma certa tendência do *welfare* brasileiro no sentido de um padrão residual ou liberal - em que o estado assiste tão-somente os indivíduos em condições extremas de carência -, contribui significativamente para a criação de um sistema dual de proteção social no País, com a presença concomitante de benefícios de base contributivista e não-contributivista (Cohn, 1999).

Porém, seguindo a visão adotada, outros benefícios fora do âmbito do PAFC são ampliados para idosos, deficientes desassistidos e crianças até 6 anos, em

famílias com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. A ampliação é processada no âmbito da SESH, com a vinculação da Fundação da Criança e Adolescente (Funcad), da Superintendência do Idoso, da Superintendência de Assentamento Urbano e da Superintendência de Promoção Social (Supro). A SESH, por meio das respectivas superintendências, fica responsável pela coordenação, monitoração e avaliação da aplicação dos recursos do PAFC e dos demais Programas de Promoção Social e de enfrentamento à pobreza em Goiás.<sup>60</sup>

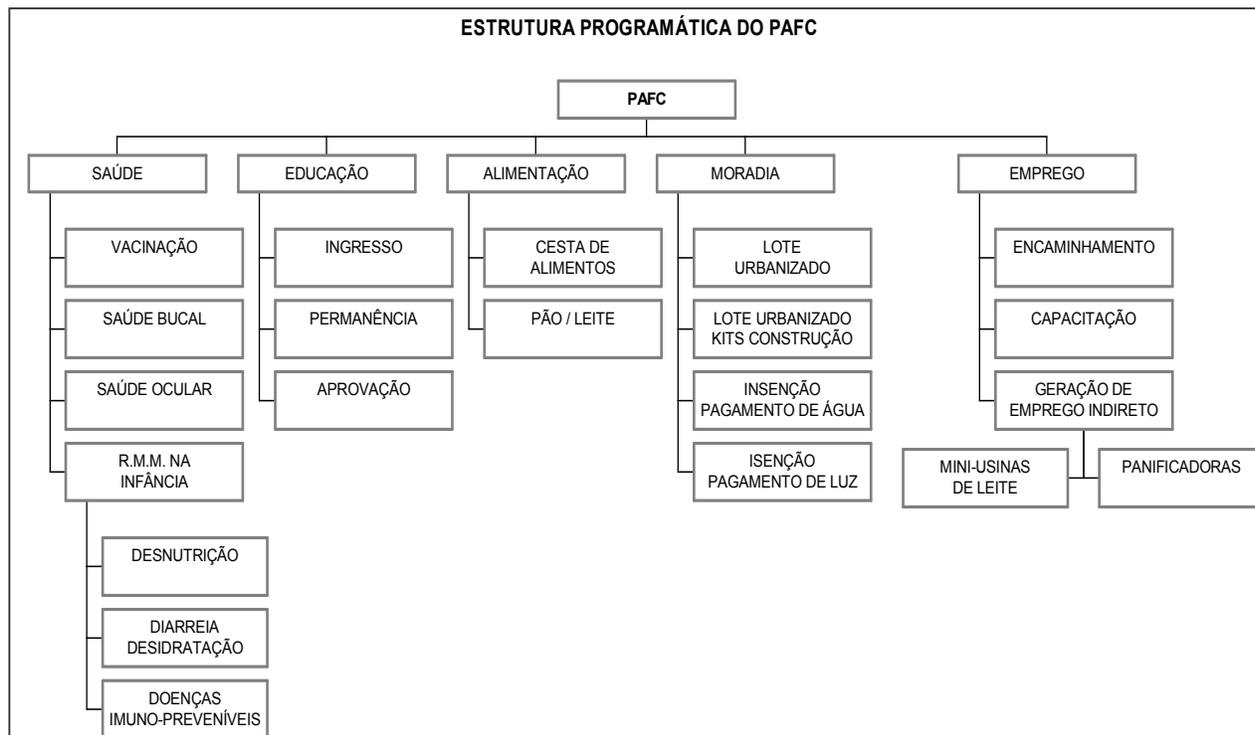
Posteriormente, essas ações são vinculadas aos programas regulares de cuidados primários de saúde e educação básica, denominados de componentes “Solidariedade e Saúde”, “Solidariedade e Educação” e “Solidariedade e Trabalho”. Este fato revela a intenção do Governo Maguito Vilela em alcançar sinergia entre o programa de reforço alimentar com questões básicas de saúde e educação. Por meio da crescente incorporação de ações relativas aos cuidados básicos de saúde à clientela do PAFC, passa a ser exigido das famílias beneficiadas por este programa o cartão de vacinação da criança. Quanto à educação, um cartão para comprovação da matrícula e frequência escolar dos filhos é um dos critérios para recebimento dos benefícios. Dessa forma, as atividades que o governo implementou através do PAFC estão agrupadas na estrutura programática do Quadro 1.

Dentre os projetos emergenciais que compõem o PAFC, a ação inicial de operacionalização deste dá-se logo em 1º de janeiro de 1995, com a isenção de tarifas de água e energia elétrica às famílias carentes. Adota-se, inicialmente, como critério para seleção das famílias, aquelas usuárias das categorias residencial urbana e rural monofásica, com consumo de até 50 quilowatts de energia elétrica por mês. Para isenção da taxa de água, são beneficiadas as famílias usuárias da categoria residencial com consumo de até 5 mil litros de água por mês. Essa medida, por não exigir inicialmente nenhuma comprovação de carência, acaba beneficiando não somente as famílias que o governo objetivava alcançar, como também pessoas com renda superior ao ponto de corte, as quais, por economizarem no consumo de energia elétrica, inserem-se entre os beneficiados. Vale destacar que o governo busca corrigir essa distorção inicial ao longo de sua gestão, pelo menos é o que se pode observar pelos dados do período 1995–1997, que mostram considerável redução no número de beneficiados com a isenção de tarifa de energia elétrica e de água.

---

<sup>60</sup> Governo de Goiás: Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela Secretaria Especial da Solidariedade Humana no Triênio 1995–1997 (Goiânia, 1998).

**Quadro 1 - Desenho Institucional do PAFC (Governo Maguito Vilela)**



Fonte: Governo de Goiás - Secretaria Especial de Solidariedade Humana - 1998.

Já em maio de 1995, é iniciada oficialmente em Goiânia a distribuição de cestas de alimentos a famílias cadastradas, simultânea em 232 municípios. Como condição para o recebimento do benefício institui-se, às famílias com crianças de 7 a 14 anos, a comprovação de matrícula e de frequência escolar, visando garantir permanência das crianças carentes na escola.

A composição da Cesta de Alimentos Básicos distribuída mensalmente às famílias carentes se apresentava como consta na Tabela 6, na página seguinte.

A pequena quantidade de alimentos da cesta evidencia o caráter do PAFC, que, como programa de transferência de renda, visa conceder reforço à alimentação de famílias carentes, e não necessariamente substituir o esforço produtivo dessas famílias. Ademais, sugere um baixo impacto desse programa sobre as condições alimentares das famílias beneficiadas.

**TABELA 6 – COMPOSIÇÃO DA CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS**

Unid.	Quant.	ESPECIFICAÇÃO
Kg	10	Arroz beneficiado, polido, tipo III, acondicionado em embalagens plásticas de 5 Kg.
Kg	4	Feijão anão, tipo III, acondicionado em embalagens plásticas de 1 Kg.
Kg	5	Açúcar cristal, acondicionado em embalagem plástica.
Kg.	2	Farinha de mandioca, lisa e torrada, acondicionada em embalagem plástica de 1 Kg.
Kg	2	Macarrão sêmola, tipo espaguete.
Kg	1	Sal refinado, iodado.
Gr	250	Café torrado, moído, empacotado a vácuo compensado.
Lata	01	Extrato de tomate, acondicionado em lata de 140 gramas.
Lata	03	Óleo de soja, refinado, acondicionado em lata de 900 ml

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Além de registrar o principal benefício concedido pelo PAFC (a cesta básica), consideramos importante estabelecer as características gerais das famílias beneficiadas por tal programa. Na Tabela 7, a seguir, elaborada de acordo com documentos da SESH, encontram-se algumas características socioeconômicas e demográficas do universo de 150 mil famílias atendidas. Desse total, 68,8% dos chefes de família são do sexo feminino, analfabetos em 55,7% dos casos. São 64,3% de mulheres analfabetas só para o grupo beneficiado apenas com a cesta básica. Outros dados relevantes: 53,9% das famílias beneficiadas pelo programa são compostas de um a três membros, 54% das famílias têm renda de até um quarto do salário mínimo e 74,6% delas possuem renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo. Observa-se, ainda, que os indicadores de carência são maiores entre o grupo de famílias que recebem a Cesta mais o pão e o litro de leite, sobretudo em relação à renda.

Tabela 7- Perfil Socioeconômico e Demográfico das Famílias Beneficiadas pelo PAFC

Atributos das famílias	Cesta alimentar	Cesta+pão e leite	Total
<b>Sexo do chefe (%)</b>			
Masculino	31,8	30,2	31,2
Feminino	68,2	69,8	68,8
<b>Total</b>	<b>93.385</b>	<b>57.146</b>	<b>150.531</b>
<b>Idade do chefe (%)</b>			
< 20 anos	0,6	3,3	1,6
20 a 50 anos	55,5	88,5	68,0
> 50 anos	43,8	8,3	30,3
<b>Total</b>	<b>93.385</b>	<b>57.146</b>	<b>150.531</b>
<b>Tamanho da família</b>			
1 a 3 pessoas	63,8	37,7	53,9
3 a 5 pessoas	33,3	5,1	41,6
> 5 pessoas	2,9	7,2	4,5
<b>Total</b>	<b>93.309</b>	<b>56.866</b>	<b>150.175</b>
<b>Escolaridade do chefe</b>			
Analfabetos (mulheres)	64,3	34,4	55,7
Analfabetos (homens)	16,7	17,2	18,3
1º grau incompleto	16,4	24,7	21,8
1º grau completo	1,7	3,3	2,6
> 1º Grau completo	0,9	2,1	1,6
<b>Total</b>	<b>73.883</b>	<b>46.747</b>	<b>120.630</b>
<b>Renda familiar (%)</b>			
0 - ¼ SM	50,8	58,2	53,9
¼ - ½ SM	5,4	4,6	5,1
½ - ¾ SM	14,6	13,3	14,1
¾ - 1 SM	29,3	23,8	27,2
<b>Total</b>	<b>93.385</b>	<b>56.866</b>	<b>150.531</b>
<b>Renda per capita (%)</b>			
0 - ¼ SM	68,9	84,0	74,6
¼ - ½ SM	15,3	14,5	15,0
½ - ¾ SM	8,2	1,5	5,6
¾ - 1 SM	7,7	0,0	4,8
<b>Total</b>	<b>93.385</b>	<b>57.146</b>	<b>150.531</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Na análise dos cadastros realizados pela SESH, observa-se, também, que quase um quarto dos chefes de famílias atendidos pelo PAFC, em janeiro de 1997, são de empregadas domésticas e lavadeiras, situação que realça a preponderância de mulheres chefes de família. Destacam-se, a seguir, os desempregados (19,8%), os trabalhadores na agricultura (19,6%) e aposentados e pensionistas (15,5%). No caso da capital (Goiânia), é majoritária a participação dos desempregados, que perfazem quase um terço do total dos chefes de família, seguida pelo grupo de empregadas domésticas e lavadeiras (21,9%), além de aposentados e pensionistas (19,2%). Para o interior do estado, a distribuição apresenta proporções mais elevadas para os grupos de empregadas domésticas, lavadeiras e trabalhadores na agricultura, com participações respectivas de

23,7% e 23,5%. Finalmente, seguem os chefes de família desempregados, com 17,4% de participação.

Cabe ainda observar que a predominância do sexo feminino como titulares das famílias beneficiadas não é acidental, mas revela a crença dos formuladores dos programas de suplementação à renda em que as mães têm mais facilidades em agir pensando no grupo familiar. Essa preferência é mais rígida quando o benefício transferido é em dinheiro (como no caso do Renda Cidadã, que vamos ver adiante). De outro lado, ela reflete o aumento de famílias chefiadas por mulheres, seja por motivo de separação, pelo aumento de mães solteiras, ou, ainda, pelo aumento de famílias em que apenas a mulher está desenvolvendo atividade produtiva remunerada.

No caso da estrutura familiar, para a qualificação do número de homens, de mulheres e de crianças foi considerada, para cada componente, a proporção mais significativa no cadastro. O relatório da SESH estudou as faixas de 1 a 5 componentes, que representam 88,8% do total de famílias carentes beneficiadas. A Tabela 8 mostra que o PAFC beneficia, em novembro de 1997, a 437,5 mil pessoas, num total de 125,8 mil famílias.

Outro dado interessante da Tabela 8 refere-se ao fato de que aproximadamente 79% das pessoas beneficiadas pelo PAFC são adultas, com média de 28,5 anos de idade. Esses dados apontam para um contingente significativo de pessoas vivendo em situações de extrema carência, conseqüência em grande medida do aumento do desemprego, agravado pela recessão econômica e pelos ajustes estruturais do estado. Segundo o Ipea/IBGE/1997, havia em Goiás 298 mil famílias situadas abaixo da linha da pobreza, dentre as quais o PAFC beneficia, no fim de 1997, a 125,81 mil, aproximadamente 42% das famílias alvo. Não obstante a parcela considerável de famílias carentes alcançadas, o impacto do PAFC na realidade social do estado revela-se insuficiente frente aos percentuais da população abaixo da linha da pobreza.

Tabela 8 – Demonstrativo da Estrutura Familiar do Cadastro do PAFC

Nº de componentes	Nº de famílias	% de atendimento	Nº de homens	Média de idade dos homens	Nº de mulheres	Média de Idade das mulheres	Nº de crianças	Média de idade das crianças
1*	16.972	13,5	5.311	58	11.665	59	0	0
2*	22.169	17,6	14.932	43	24.757	43	4.621	3
3*	27.110	21,5	25.191	28	37.473	30	18.634	3
4*	28.279	22,5	38.618	26	45.864	26	28.556	4
5*	17.232	13,7	31.764	24	34.259	24	20.085	4
6	7.574	6,0	17.614	23	18.480	23	9.341	4
7	3.525	2,8	9.921	22	9.912	22	4.838	4
8	1.660	1,3	5.368	22	5.254	22	2.651	4
9	753	0,6	2.737	22	2.667	22	1.370	4
10	321	0,3	1.275	21	1.256	22	679	4
Mais de 10*	221	0,2	965	21	960	21	560	4
<b>Total</b>	<b>125.816</b>	<b>100,0</b>	<b>153.696</b>	<b>28</b>	<b>192.547</b>	<b>29</b>	<b>91.335</b>	<b>3</b>

Fonte: Coordenadoria de Cadastro da Diretoria de Operações da SESH, dados de novembro de 1997.

\* Faixas estudadas que perfazem 88,8% do total das famílias beneficiadas.

A fim de visualizar melhor a estrutura de ação adotada pela SESH, subdividimos as ações emergenciais do Governo Maguito Vilela em dois grupos: o Grupo Alimentação e o Grupo Moradia. O Grupo Alimentação engloba a distribuição de cestas básicas de alimentos, de pão e de leite e o Grupo Moradia compreende isenção de energia e água tratada e doação de lotes e *kits* de construção.

### Grupo Alimentação

O PAFC, como parte da política social do governo, foi concebido visando à conquista da cidadania aos excluídos e, como condição fundamental, o direito à alimentação básica. Em virtude de dificuldades inerentes à operacionalização do Programa, bem como ao grande contingente de famílias carentes, o governo padroniza o volume de alimentos da cesta, tomando por base uma família média de quatro membros.

Contudo, como vimos na Tabela 6, os alimentos que compunham a cesta são insuficientes para a alimentação de uma família com quatro elementos ao longo de um mês. Se não é suficiente para complementar a alimentação básica, muito menos o é para resolver o problema da conquista da cidadania. Mesmo porque a conquista da cidadania não se faz com a simples doação de alimentos às famílias carentes, mas sim

pelas conquistas dos indivíduos a seus direitos – civis, políticos e sociais.<sup>61</sup> Os benefícios doados por intermédio do PAFC não são vistos pelo governo, nem pelas famílias beneficiadas, como o cumprimento, por parte do poder público, de um direito social constitucional, o da alimentação. Ao contrário, ambos os concebem como ajuda, um auxílio do governo às famílias atingidas pelo infortúnio da fome e da miséria.<sup>62</sup> Retomaremos essa questão mais adiante.

Voltando aos dados da SESH, nas Tabelas 9 e 10 pode ser observado o número absoluto de famílias beneficiadas nos três primeiros anos do PAFC, por meio do Componente Alimentação, além do total dos recursos transferidos – de R\$ 90,5 milhões ou 55,4% dos R\$ 163,4 milhões. O maior montante corresponde à distribuição de cestas, com R\$ 52,3 milhões (ou 57,8% do total implementado no componente), seguido pela distribuição de leite, com R\$ 31,6 milhões (ou 34,9% do total), e pão, com R\$ 6,6 milhões (7,3% restantes). Noutra linha, o nível de implementação para o conjunto do componente ascende significativamente, de R\$ 16,8 milhões em 1995 para R\$ 37,2 milhões em 1996, mantendo-se praticamente no mesmo nível (R\$ 36,2 milhões) em 1997.

**Tabela 9- Benefícios Transferidos às Famílias do PAFC**

Componente alimentação	Unidade	1995	1996	1997	Total	%
		Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade	
Cesta Alim.	Nº	939.854	1.391.633	1.506.912	3.838.399	57,8
Pão	Nº	7.058.462	29.425.295	24.734.586	61.218.343	7,3
Leite	Litro	7.058.462	29.425.295	24.734.586	61.218.343	34,9

Fonte: Governo de Goiás - SESH - (1998).

**Tabela 10 - Recursos Transferidos às Famílias do PAFC**

Componente alimentação	Valores em R\$				%
	1995	1996	1997	TOTAL	
	R\$	R\$	R\$	R\$	
Cesta Alim.	12.763.217	18.828.794	20.674.833	<b>52.266.844</b>	57,8
Pão	635.261	3.236.782	2.720.804	<b>6.592.847</b>	7,3
Leite	3.458.646	15.301.153	12.861.984	<b>31.621.783</b>	34,9
<b>Total</b>	16.857.124	37.366.729	36.257.621	<b>90.481.474</b>	100
<b>%</b>	<b>18,6</b>	<b>41,3</b>	<b>40,1</b>	<b>100</b>	

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998)

<sup>61</sup> Ver Marshal (1967)

Tendo em vista que a receita líquida do Estado de Goiás, no triênio 1995-97 é de aproximadamente R\$ 4,5 bilhões, os R\$ 163,4 milhões investidos pelo PAFC representam 3,7% dos recursos do governo (Sefaz-GO, 1998). O uso de parcela relativamente pequena da receita líquida estadual para programas sociais destinados a praticamente dez por cento da população do estado confirma a necessidade de maior esforço orçamentário à área.

Como já foi dito, a distribuição de cestas de alimentos inicia-se em maio de 1995 com alcance relativamente baixo (12,24 mil famílias), e aumenta significativamente para 109 mil, nos meses subsequentes, a média mensal de famílias beneficiadas. Com algumas variações mensais, as médias de 1996 e 1997 passam, respectivamente, para 117 mil e 113 mil famílias. Já a distribuição de leite e de pão têm início em outubro de 1995, beneficiando em média 16 mil crianças entre 0 e 6 anos neste ano e aproximadamente 51 mil em 1997.

De acordo com a PNAD/99, em Goiás, as crianças e adolescentes de 0 a 17 anos representam aproximadamente 35,5% da população residente do Estado. Deste total, estima-se que cerca de 240 mil crianças, na faixa etária de 0 a 6 anos encontravam-se, em 1999, abaixo da linha da pobreza (IBGE/PNAD, 1999). Considerando que a média de crianças beneficiadas com o pão e o leite diariamente, pelo PAFC, encontrava-se, em 1997, na casa de 51 mil crianças, pode-se constatar que o governo alcançava 21,5% da demanda social. Esse percentual da demanda global alcançado pelo PAFC reflete o caráter residual do programa, que vêm marcando as políticas sociais brasileiras e fragiliza seu alcance compensatório frente às desigualdades sociais no país (Cohn, 1999b). A população beneficiada e os recursos transferidos por família, no componente alimentação, podem ser observados na tabela 11, a seguir:

**Tabela 11- Famílias Beneficiadas e Recursos Transferidos pelo componente alimentação (1995-1997)**

ALIMENTAÇÃO	Nº de famílias beneficiadas média mensal	Recursos Transferidos (R\$)	R\$ / família (95/96/97)	R% / Família /mês
<b>Cesta</b>	113.191	52.266.844	461,76	14,40
<b>Pão</b>	42.025	6.592.847	156,90	5,80
<b>Leite</b>	42.025	31.621.783	752,45	27,90
<b>TOTAIS</b>	-	<b>90.481.474</b>	<b>1.371,10</b>	<b>48,10</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Obs: No caso de pão e leite os quantitativos da coluna famílias referem-se a crianças entre 0 a 6 anos.

<sup>62</sup> Sobre essa visão da pobreza no imaginário social brasileiro, ver Teles (2001).

Considerando que as crianças beneficiadas pelo pão e leite são membros das famílias que recebem a cesta alimentar, a transferência de recursos feita pelo PAFC alcançou R\$ 1,37 mil no período 1995-1997, ou uma média mensal de R\$ 48 por família - cifra inferior aos R\$ 56,1 divulgados pela SESH - ou 40% do salário mínimo. Contudo, nem todas as famílias assistidas pelo PAFC possuem crianças até sete anos e, portanto, não recebem diariamente o pão e o litro de leite, o que acarreta decréscimo nestes valores para R\$ 14,4 (12% do salário mínimo).

Se comparados com os recursos gastos em outras áreas da política social do governo estadual, o gasto com alimentação realizado pelo PAFC é reduzido. De acordo com a Tabela 12, estes gastos são de R\$ 4,09 bilhões.

**Tabela 12: Consolidação das despesas na área social, a preços correntes, da administração direta e indireta de 1995-98**  
(R\$ mil)

<b>Função</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Total</b>
<b>Educação e Cultura</b>	305.409	385.231	409.873	510.389	<b>1.610.902</b>
<b>Habitação e Urbanismo</b>	1.824	6.000	436	2.600	<b>10.860</b>
<b>Saúde e Saneamento</b>	64.011	85.133	98.960	200.309	<b>448.413</b>
<b>Assistência e Previdência</b>	392.970	400.752	567.953	632.643	<b>1.994.318</b>
<b>Trabalho</b>	189	9.225	7.632	8.634	<b>25.680</b>
<b>Total</b>	<b>764.403</b>	<b>886.341</b>	<b>1.084.854</b>	<b>1.354.575</b>	<b>4.090.173</b>

Fonte: Governo de Goiás - Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (2002).

Diante dos gastos com educação, por exemplo, no triênio 1995–1997, de aproximadamente R\$ 1,5 bilhões, os R\$ 163,4 milhões do PAFC representam apenas 14,84%. Esta proporção cai para 12%, se comparados com os R\$1,4 bilhões destinados à assistência e previdência. Ainda observando a Tabela 12, a transferência de recursos do PAFC só foi maior do que os recursos destinados à área da Habitação e Urbanização, e aos destinados ao Trabalho. No entanto, como uma parte dos recursos destinados ao PAFC são direcionados para a área da habitação e do trabalho – oferta de cursos profissionalizantes –, podemos concluir que o percentual dos gastos com o PAFC, comparado tanto ao total dos gastos realizados na área social quanto com os gastos realizados no setor de Assistência e Previdência Social, é menor do que o exposto antes. Na verdade, somente os recursos destinados ao componente alimentação (R\$

90.481.474,00) do PAFC, devem ser computados aos gastos no setor de assistência e previdência, representando 6,64% do seu total.

Comparado com os recursos totais para a área social, no triênio 1995–1997, o gasto do PAFC com alimentação representa 3,3%, evidenciando o baixo impacto redistributivista do programa e o caráter residual da política de transferência de renda do governo Maguito Vilela.

### **Grupo Moradia**

Por meio da Diretoria de Habitação e Assentamento Urbano (DIAU), a SESH desenvolve, de 1995 a 1998, um conjunto de ações visando diminuir o déficit habitacional bem como melhorar as condições de habitação das famílias carentes do estado de Goiás. No decorrer do período citado, a SESH consolida-se como órgão responsável pela coordenação da política estadual de habitação popular.

Em destaque, configura-se o projeto Meu Lote/ Minha Casa, que visa a distribuição de lotes semi-urbanizados e/ou de *kits* construção, quando as prefeituras disponibilizem áreas para os loteamentos. Até o início de 1998, 47,2 mil famílias são beneficiadas com lotes semi-urbanizados e, dentre estas, 18,5 mil famílias recebem *kits* de materiais de construção. O projeto prevê, para garantir o acesso, a documentação dos lotes e a regularização e legalização dos loteamentos então irregulares.

De acordo com o IBGE, em 1998 o *déficit* habitacional em Goiás é de aproximadamente 238,7 mil domicílios. Do total de 1,3 milhões de domicílios, 446,3 mil são alugados, cedidos ou invadidos. O Governo Maguito Vilela, através dos 47,22 mil lotes distribuídos nos seus três primeiros anos, cobre 19,8% da demanda total. A projeção da SESH era de assentar 65,74 mil famílias em lotes do programa. Dessa forma, o governo consegue alcançar 71,8% da sua meta inicial.

As informações sobre habitação das famílias cadastradas no PAFC registram que 51,4% vivem em habitações alugadas e/ou cedidas. No caso das famílias beneficiadas com a Cesta Básica, com o pão e com o leite, o índice das que vivem em habitações cedidas chega a 40,3%. Das famílias que recebem apenas a cesta alimentar, 54,5% declaram possuir casa própria. Se tomarmos apenas a demanda habitacional das famílias que foram beneficiadas pelo PAFC, aproximadamente 59 mil famílias, veremos que o programa distribuição de lotes fica longe de suprir a demanda dos beneficiários selecionados pelo programa.

Ao contrário, a distribuição de lotes pelo governo acaba por gerar problemas graves, principalmente no entorno da capital, os quais decorrem da escassez dos serviços de saneamento básico, saúde, educação, transporte, energia elétrica, segurança pública, lazer e outros. Outro fator para o agravamento da situação são a ausência de recursos das famílias para construção de suas moradias. A consequência principal é a multiplicação de moradias precárias e mal planejadas, que coloca em risco a segurança e, no limite, a vida dos moradores.

Elaborada com os dados do PAFC, a Tabela 13 resume as ações praticadas pelo Projeto Meu Lote/ Minha Casa:

**Tabela 13 - Projeto Meu Lote, Minha Casa**

	Ano	1996/1997 unidades	1998 previsão em unidades
Aquisição de lotes		5.255	41.966
Distribuição de <i>kits</i> de material de construção		6.850	11.675
Regularização de lotes		2.840	18.175
Regularização de lotes (em andamento)		29.959	
Distribuição de tijolos, beneficiando 4.043 famílias em 1997		4.853.000	6.500.000

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Os recursos transferidos pelo Grupo Moradia às famílias beneficiadas atingem R\$ 71,8 milhões no triênio 1995–1997, compondo 43,9 % do valor total do PAFC. A doação de lotes supõe uma participação proporcional de 18,8% do total do Programa, com recursos transferidos da ordem de R\$ 30,6 milhões, enquanto a distribuição dos *kits* de construção respondem por 15,3% (R\$ 25 milhões) do total, a isenção das contas de energia elétrica por 7,9% (R\$ 12,9 milhões), e a isenção de água, por 2,0% (R\$ 3,2 milhões) do total.

A Tabela 14 mostra o montante de contas de água/esgoto e de energia elétrica isentas pelo PAFC no período 1995–1997 e de lotes e *kits* de construção distribuídos a famílias cadastradas em todo estado de Goiás. A Tabela 15, por sua vez, apresenta os recursos transferidos pelo grupo Moradia.

**Tabela 14 - Total de Benefícios Transferidos pelo PAFC às Famílias Carentes via Componente Moradia**

Itens	1995	1996	1997	Total (unidades)
<b>Isenção de água</b>	640.814	772.703	513.328	<b>1.926.845</b>
<b>Isenção de energia</b>	777.930	1.707.515	843.513	<b>3.328.958</b>
<b>Lotes</b>	-	-	47.221	<b>47.221</b>
<b>Kit de construção</b>	-	-	18.525	<b>18.525</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

**Tabela 15 – Recursos Transferidos pelo Grupo Moradia**  
Em R\$1,0

Itens	1995	1996	1997	Total (R\$)
<b>Isenção de água</b>	947.898	1.382.804	898.324	<b>3.229.026</b>
<b>Isenção de energia</b>	2.809.914	7.033.018	3.045.082	<b>12.888.014</b>
<b>Lotes</b>	-	-	30.693.650	<b>30.693.650</b>
<b>Kit de construção</b>	-	-	25.008.750	<b>25.008.750</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Segundo a Tabela 15, constatamos que os recursos gastos pelo Governo Maguito Vilela no Grupo Moradia chegam a R\$ 71,8 milhões. Somando aos gastos com o Grupo Alimentação (R\$ 90,5 milhões), os programas emergenciais do PAFC totalizam R\$ 162,3 milhões. Comparando, porém, os recursos mobilizados por meio do componente moradia com o total dos gastos na área social no triênio 1995–1997 pela administração direta e indireta (Tabela 12), constata-se que aquele foi de 2,62% deste. Excluindo os benefícios com a isenção de taxa de água e de energia elétrica, o PAFC gasta, com moradia, o total de R\$ 55,7 milhões, aproximadamente 2,03% dos gastos do governo na área social.

Esses dados são significativos, na medida em que colocam em perspectiva algumas questões importantes à política de habitação. A primeira aponta para a dificuldade de redução do problema habitacional no Brasil por meio de políticas residuais como o Grupo Moradia. O problema habitacional é um dos problemas mais graves nas cidades brasileiras, e demanda recursos vultuosos para a redução drástica no *déficit* habitacional. Em segundo lugar, embora o Grupo Moradia tenha alcançado parcela significativa da demanda (19,8%) com a distribuição de lote, a forma de sua implementação gera novas formas de pressão sobre o governo, agora para outros investimentos em infra-estrutura urbana.

A política de habitação evidencia o padrão do financiamento da área social no Brasil, concebido após-1964 e cujos traços essenciais mantêm-se no presente

(Arretche, 2000; Santos, 1998).<sup>63</sup> Nesse padrão, verifica-se a reduzida participação de recursos fiscais na composição das fontes de financiamento (baixa fiscalidade) e a conseqüente predominância da utilização de fontes de recursos auto-sustentáveis e parafiscais (Fagnani, 1985). Esse mecanismo de financiamento não tem operado como instrumento de redistribuição indireta da renda. Ao contrário, representa um dos fatores que explicam a baixa efetividade inclusiva das ações governamentais. Ou seja, impõe limites objetivos à efetividade das políticas sociais brasileiras (Fagnani, op. cit.).

Tanto para a habitação quanto para o saneamento, inexistente um projeto que utilize recursos do orçamento público a fundo perdido para compor os fundos de investimento. Ao contrário, as principais fontes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) no pós-1964, desde o início, são o FGTS e a Caderneta de Poupança (Santos, 1994; Arretche, 2000). A restrição para programas de habitação popular financiados com recursos fiscais (como o Grupo Moradia, do PAFC), aumenta especialmente após a implantação da política conservadora de ajuste fiscal e econômico.

Com efeito, as políticas de habitação e saneamento continuam dependendo do sistema financeiro para seu financiamento. No que tange ao saneamento, é a cobrança de tarifas aos usuários que garante o retorno dos investimentos e a remuneração tanto dos empréstimos efetuados com recursos do FGTS, quanto dos empréstimos contratados pelos governos estaduais e municipais. Quanto ao setor habitacional, é o pagamento parcelado do financiamento que cobre os investimentos feitos com recursos do FGTS, remunerados com juros de mercado. Assim, a permanência dessa lógica empresarial tem sido responsável, em grande parte, pelos reduzidos avanços da política de habitação no Brasil (Fagnani, 1999).

O surgimento de programas sociais emergenciais a famílias carentes evidencia a tendência contemporânea de focalização das políticas sociais. A oferta de bens e serviços assume qualificação simplificada e de baixo custo<sup>64</sup> (haja vista os baixos percentuais sobre o gasto total do governo, investido nesses programas), para assegurar maior abrangência e maior eficácia na relação custo-benefício (Cohn, 1999). Pode-se

---

<sup>63</sup> Com exceção da política de saúde, de educação e assistência social, que foram universalizadas pela Constituição de 1988, as demais políticas sociais – habitação, saneamento e previdência – se assentam sobre bases de autofinanciamento (como no caso da política de habitação e saneamento) ou contributivista (como é o caso da previdência).

<sup>64</sup> Geralmente os programas emergenciais não demandam altas somas de recursos nem aparato administrativo altamente especializado, haja vista operarem de forma simplificada. Nesse sentido, o Governo Maguito Vilela não encontrou dificuldades orçamentárias para implantar o aparato técnico-administrativo – a Sesh – responsável pela gestão e implementação do PAFC.

constatar, muitas das vezes, que esses programas acabam vulneráveis ao uso clientelístico das elites políticas, sobretudo nas esferas estaduais e municipais.

Segue-se breve apreciação dos projetos especiais que compuseram o PAFC.

### **Projeto Solidariedade e Educação**

O governo de Maguito Vilela vincula a obrigatoriedade do ingresso e permanência das crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental para recebimento do benefício do PAFC (Cesta Alimentar), uma vez que, após realizado o cadastro das 149,94 mil famílias carentes, detecta-se o total de 115,55 mil crianças e jovens, dos quais 16,7 mil fora da escola.

Diante desse quadro, é implantado, em 1996, o Projeto "Solidariedade e Educação", em convênio entre a Secretaria de Estado da Educação e a SESH, com atividades integradas aos 242 Conselhos Municipais de Solidariedade Humana (CMSH) e às 32 Delegacias Regionais de Educação. Dentre as atividades propostas, apresentam-se fundamentais a identificação das crianças carentes nas unidades escolares nos 242 municípios, para assegurar a matrícula, o acompanhamento de seu desempenho e o desenvolvimento de mecanismos de avaliação continuada que permitissem acompanhar a evolução da clientela-alvo.<sup>65</sup>

Os recursos do Projeto "Solidariedade e Educação" vêm do contrato com a Secretaria Estadual de Educação. Nesse sentido, o incremento de alunos matriculados na rede pública não significa, necessariamente, um aumento dos recursos destinados ao PAFC. Até porque, como se sabe, a política do setor de educação conta com volume significativo de recursos fiscais na composição das suas fontes de financiamento (Santos, 1994). A Constituição de 1998<sup>66</sup> obriga cada esfera de governo a destinar uma parte do orçamento fiscal para a área de educação, em percentual que independe do número de alunos matriculados.

Análise dos dados oficiais do Governo Maguito Vilela indica que, em 1995, a relação era de 0,65 crianças por família cadastrada que se encontravam

---

<sup>65</sup> Governo de Goiás: Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela Secretaria Especial da Solidariedade Humana no Triênio 1995–1997 (Goiânia, 1998).

<sup>66</sup> Conforme a Constituição de 1998, no Capítulo III, "Da Educação, da Cultura e do Desporto, artigo 212: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os

matriculadas na rede pública de educação. Já em 1996 (ano de instalação do Projeto Especial Solidariedade e Educação), a mesma relação sobe para 0,82 alunos por família, indicando um acréscimo de quase 20 mil crianças (26%) em salas de aula. No ano de 1997, a relação sobe para 0,89 alunos/família (crescimento de 8,5% sobre o ano anterior e de quase 37% sobre 1995).

O resultado expressivo do incremento de crianças matriculadas e freqüentando a escola após a implementação do PAFC é um dado positivo que os programas de transferência de renda vêm alcançando. De acordo com Cohn (1995), essa política é fundamental num país em que, de acordo com dados do IBGE, em 1995, 3,5 milhões de crianças entre 7 a 14 anos trabalhavam.

### **Projeto Solidariedade e Saúde**

O Projeto Solidariedade e Saúde desenvolve-se do 2º semestre de 1995 ao final de 1997 em Goiânia e em alguns municípios do entorno da capital. Ele nasce de convênio entre a Secretaria da Saúde e a SESH, visando à redução da mortalidade infantil, a saúde bucal e ocular das famílias cadastradas pelo PAFC. Para tanto, o Governo vincula o acesso pelas famílias com crianças menores de 5 anos ao benefício, ao cartão de vacinas da criança.

O Projeto Solidariedade e Saúde utiliza, no período de 1995–1997, R\$ 1,27 milhões, 12,7 % dos quais (R\$ 119 mil) no ano de 1995, 28,2% (R\$ 370,3 mil) em 1996 e 59,1% (R\$ 784,9 mil) em 1997. No item referente aos *kits* de saúde bucal para a população infanto-juvenil até 14 anos, são gastos R\$ 276,5 mil no triênio 1995–1997, com a distribuição de pouco mais de 164 mil unidades. O item referente à distribuição de óculos às pessoas idosas cadastradas no PAFC consome quase R\$ 622 mil, correspondendo a cerca de 13,3 mil óculos. São distribuídos, ainda, 135,8 mil *kits* de reidratação oral no período considerado, com recursos da ordem de R\$ 376,7 mil. Esses dados são melhores observados nas Tabelas 16 e 17:

---

Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

**Tabela 16 – Benefícios Transferidos**

Itens	1995	1996	1997	Total (unidade)
<b>Kit saúde bucal</b>	15.000	58.439	91.163	<b>164.602</b>
<b>Kit reidratação oral</b>	15.000	29.718	91.163	<b>135.881</b>
<b>Óculos</b>	800	5.175	7.410	<b>13.385</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

**Tabela 17 – Recursos Transferidos Pelo Projeto Solidariedade e Saúde**

*Em R\$ 1,0*

Itens	1995	1996	1997	Total (R\$)
<b>Kit saúde Bucal</b>	25.000	98.177	153.154	276.531
<b>Kit reidratação oral</b>	74.700	124.200	177.840	376.740
<b>Óculos</b>	19.200	147.995	453.991	621.186
<b>Total Geral</b>				<b>1.274.457</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

Assim como o Solidariedade e Educação, o Solidariedade e Saúde tem importância significativa, especialmente pela efetividade da vacinação infantil, com enfoque preventivo. Ambos os projetos são positivos também pelo fato de evidenciar uma preocupação do Governo com a alimentação dos grupos carentes.

### **Projeto Solidariedade e Trabalho:**

Projeto iniciado em abril de 1997, com a assinatura de convênio entre a Secretaria Especial da Solidariedade Humana e a Secretaria do Trabalho do Estado de Goiás. Como premissa do convênio, 30% das vagas para cursos profissionalizantes promovidos pelo Ministério do Trabalho com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) seriam destinadas aos beneficiários do PAFC.

A Tabela 18 mostra as entidades executoras e dados relativos ao quantitativo de vagas, de alunos selecionados e de matrículas em Goiânia, no ano de 1997. O Projeto Solidariedade e trabalho também realizou cursos para qualificação profissional de mulheres em Goiânia, sob responsabilidade da Confederação das Mulheres do Brasil, cuja coordenação estava inserida entre as atividades da SESH. Os cursos treinaram, até início de 1998 a 913 mulheres, encaminhadas posteriormente ao mercado de trabalho.

Os recursos para o projeto advinham dos convênios com as instituições indicadas do Fundo de Assistência e Amparo ao Trabalhador.

**Tabela 18:**

<b>Instituição</b>	<b>Vagas</b>	<b>Nº de selecionados</b>	<b>Matriculas Inicial</b>	<b>Matriculas Final</b>
ASSEPRO	82	107	82	65
SENAI Fama	55	52	33	20
SENAI Vila Canaã	48	40	29	19
SENAC	12	16	13	13
Pró-Educar	20	04	02	02
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>219</b>	<b>159</b>	<b>119</b>

**Fonte:** Governo de Goiás - SESH (1998).

A mesma observação feita com relação aos dois projetos anteriores pode ser feita com relação ao Projeto Solidariedade e Trabalho. Como dissemos, percebe-se nessas vinculações impostas pelo governo aos beneficiários do PAFC, a tentativa de se criar um conjunto de ações com o objetivo de resolver os problemas mais graves da parcela mais carente da população, como alimentação, saúde, educação e trabalho.

Porém, no que diz respeito ao Projeto Solidariedade e Trabalho, a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo federal a partir de 1995 não só gera desemprego como reduz o impacto dos programas governamentais – como o Solidariedade e Trabalho – de criação de oportunidade de emprego e renda (Cohn, 1999).

#### **Projeto de Distribuição de Leite e Pão para as Entidades assistenciais:**

Este projeto tem por objetivo o atendimento às entidades governamentais e não-governamentais que trabalhavam com crianças, em creches, atendimento a adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência, em parceria com os governos municipais e sociedade civil visando diminuir as dificuldades por elas enfrentadas na manutenção dos seus serviços. As atividades deste projeto iniciam-se em setembro de 1997, com atendimento a 340 Entidades, em 75 municípios e distribuição diária de 10,1 mil litros de leite e 20,4 pães.

Como parte do programa de transferência de renda (PAFC), este projeto em particular evidencia uma tendência verificada nas políticas sociais brasileiras a partir da década de 1990, que é a de publicização<sup>67</sup> da produção de bens e serviços sociais.

<sup>67</sup> Tomamos emprestado este termo de Bresser-Pereira, segundo o qual publicização refere-se à transferência para o setor público não-estatal a produção dos serviços não-exclusivos de Estado,

Vale dizer, por meio de convênios, através do qual se encarrega de repassar recursos e benefícios – o Leite e o Pão -, o Governo Maguito Vilela transfere a responsabilidade pela assistência a uma parcela da população – crianças, idosos e portadores de deficiência – especialmente a entidades não-governamentais.

**– Programa de Assistência Social:**

Além do Programa de Apoio às Famílias Carentes, o Governo Maguito Vilela cria o Programa de Assistência social. A Secretaria Especial da Solidariedade Humana, com a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Secretaria de Ação Social e Trabalho (SAST), fica responsável pela coordenação da política social no Estado de Goiás e pelos programas, convênios e projetos dos extintos órgãos.

Com base nas diretrizes, prioridades e recomendações emanadas do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e da Secretaria de Assistência Social (SAS), o governo cria, através da SESH, a Superintendência de Promoção Social, depois nomeada de Diretoria de Assistência Social e Cidadania em conformidade com a Lei orgânica de Assistência Social (LOAS) de 07 de Dezembro de 1993. Tendo em vista a operacionalização do Programa de Assistência Social, a SESH junto ao MPAS e à SAS firmam 470 convênios em 1996, e 487 em 1997. Estes convênios possibilitam, segundo a SESH, o atendimento a 62,4 mil pessoas sob os serviços de 295 ONG's e 175 prefeituras.

A Tabela 19 mostra as quantidades de convênios realizados por cada ação social específica, bem como os recursos investidos. São recebidos pela SESH R\$ 83,4 milhões, sendo que desse montante um total de R\$ 12,44 milhões veio de órgãos do governo federal, e o restante, R\$ 68,95 milhões do governo estadual.

Os três programas presentes na Tabela 19 fazem parte da política social do governo federal após a Lei Orgânica da Assistência Social, que introduz o princípio da descentralização da política de assistência social. A partir daí, a despeito de os recursos para financiamento desses programas originarem no governo federal, a responsabilidade pela gestão dos mesmos passou a ser da Secretaria Especial de Solidariedade Humana.

**Tabela 19 - Convênios SESH / MPAS / SAS**

PROGRAMA	CONVÊNIOS	VALOR		TOTAL
		1996	1997	
<b>Ação Continuada</b>	308	8.299.854,02	7.782.619,72	<b>16.082.473,74</b>
<b>Brasil Criança Cidadã</b>	144	3.616.496,00	5.718.300,00	<b>9.334.796,00</b>
<b>Enfrentamento à Pobreza</b>	18	789.869,00	-	<b>789.869,00</b>

Fonte: Governo de Goiás - SESH (1998).

O Programa de Ação Continuada visa manter as ações sociais do governo federal de atendimento aos portadores de deficiência física, idosos crianças, adolescentes, após a extinção da LBA. Nesse sentido, verifica-se uma ação deliberada do governo federal para descentralizar alguns programas sociais, sem levar à uma política efetiva de descentralização. Isto porque, na medida em que a racionalidade macro-econômica recebia prioridade com relação a área social, o governo federal descentralizava as atribuições, mas nem sempre a transferência dos recursos necessários para que os níveis locais efetivamente exercessem com autonomia a definição e implementação das políticas sociais setoriais (Cohn, 1999 b).

#### **Projeto de Apoio à Pessoa portadora de Deficiência:**

A Lei N° 12.695 de setembro de 1995 cria o Conselho Estadual dos Direitos do Deficiente. De acordo com dados da SESH, o Programa de Ação Continuada atende em Goiás 4.648 pessoas portadoras de deficiência através de 01 instituição governamental e 30 instituições não-governamentais. Os recursos destinados para o Projeto de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência, em 1996, foram de R\$ 1,35 milhões e em 1997, de R\$ 1,55 milhões, somando R\$ 2,9 milhões nos dois anos de operação. O governo afirma ter atendido entre 1996-97, por meio do Centro de Apoio ao Deficiente (CAD), direta e indiretamente, 88,3 mil deficientes.

#### **Projeto de Apoio ao Idoso:**

Através do decreto N° 4.543 de 11 de dezembro de 1995, o governo criou o Conselho Estadual do Idoso, órgão de caráter consultivo, deliberativo e normativo da Política Estadual do idoso. As ações desenvolvidas pela Superintendência

dos Idosos estão fundamentadas na Política Nacional do Idoso, Lei N° 8.842, e nas definições da LOAS. No Programa de Ação Continuada foram atendidos 12,2 mil idosos, através de 57 instituições governamentais e 37 não-governamentais, com repasses de R\$ 24,7 mil para o Projeto de Apoio ao Idoso. Já os grupos de idosos realizaram 4,2 mil atendimentos na capital e entorno, e 7,7 mil idosos nos demais municípios, repassando para os mesmos recursos na ordem de R\$ 2,08 milhões.

Com relação ao Projeto de Apoio ao Deficiente e de Apoio ao Idoso, deve-se destacar o fato inovador que representa a criação dos Conselhos Estaduais dos Direitos dos Deficientes e do Idoso, que possibilita o acesso desses grupos a maior volume de bens e serviços sociais de caráter público.

### **Projeto de Apoio à Criança e ao Adolescente:**

O Governo Maguito Vilela, através da Lei N° 12.603, cria a Fundação da Criança e do Adolescente e da Integração do Deficiente (FUNCAD), para coordenar as ações Política Estadual de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, junto aos organismos governamentais e não-governamentais, das esferas estadual e municipais. São firmados convênios com os seguintes programas: Ação Continuada, sendo 170 convênios atendendo a 26.580 crianças; Programa Brasil Criança Cidadã, sendo 148 convênios para atender 420 crianças e adolescentes em abrigo; Atendimento em Sistema Semi-Aberto (ASEMA), atendendo 18.522 crianças e adolescentes. Foram repassados à FUNCAD R\$ 1,17 milhões, dos quais R\$ 863,68 mil destinados ao Programa de Educação Infantil em Creche, e R\$ 309.600,00 ao Programa Brasil Criança Cidadã.

Com esses recursos a FUNCAD desenvolve alguns programas especiais. O Programa de Educação Infantil em Creche mantém em funcionamento 85 creches com atendimento a 6.700 crianças. Por sua vez o Programa da Criança e do Adolescente e de Proteção Especial nos Municípios desdobra-se em quatro linhas de ação: Condomínio Sol Nascente, conjunto de unidades destinadas ao atendimento, em regime de abrigo, a crianças e adolescentes até 18 anos de idade, em situação de abandono e vítimas de maus tratos que realizou 379 atendimentos; Centro de Educação e Formação Profissional “ Sócrates Diniz”, também em regime de abrigo, atendeu 79 crianças e adolescentes do sexo masculino, na faixa etária de 07 a 18 anos, em situação de abandono, encaminhados pelos Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e

Juventude do Município de Anápolis; Escola Fazenda Filostro Machado Carneiro, capacitava jovens carentes da zona rural na faixa etária de 14 a 18 anos para o desempenho de atividades produtivas na agropecuária. São profissionalizados no período 1995-97 473 alunos em regime de internato; Oficina Educacional Comunitária (OEC), também voltada à qualificação profissional de adolescentes de 14 a 17 anos atende 2.594 alunos com Bolsa de Estudo de meio salário mínimo mensal, através de três unidades de OEC em Goiânia; e o Programa de Trabalho Educativo Remunerado (PROTER), que atende adolescentes, na faixa etária de 14 a 18 anos, com atividades regular remunerada, através da parceria com diversos órgãos governamentais e empresas como a SANEAGO, CELG, CERNE, BRASIF, SUS, EMATER, EMCIDEC, DETRAN, CRISA, IPASGO, dentre outros.

Ao contrário do PAFC, financiado por recursos do Tesouro Estadual, para o financiamento dos programas de Assistência Social, os recursos em grande medida foram provenientes do Tesouro Federal. Essa inversão fornece evidência do processo de atualização da Política Social de assistência, amenizando vocação da LOAS pela municipalização. A opção pela estadualização dessa política no Governo Maguito Vilela, pode assim, ser um fato revelador, primeiro, de uma estratégia para obtenção de recursos do governo federal e, segundo, do interesse em maximizar ganhos político-eleitorais com os programas sociais, tendo em vista que a contrapartida financeira exigida na assunção da responsabilidade pelos programas descentralizados, era relativamente baixa.

De forma geral, porém, podemos dizer que a ação social que destaca o Governo Maguito Vilela foi o PAFC, principalmente por se tratar de um programa de transferência de renda. As demais ações, sobretudo as contidas no Programa de Assistência Social, não se distanciaram significativamente das políticas sociais predominante nos governos anteriores.<sup>68</sup> Conforme afirmamos anteriormente, o surgimento de programas de renda mínima (como o PAFC) representam inovação e relativa mudança de padrão no tratamento da questão social no Brasil.

As mudanças mais significativas ocorre na área da educação e da suplementação alimentar. No caso de Goiás, a contrapartida exigida pelo PAFC de manutenção da criança na escola, mostra-se de grande relevância social na medida em que aumentou significativamente o número de crianças e adolescentes frequentando as

---

<sup>68</sup> Ver o capítulo 2, principalmente os dois governos antecessores diretos (Henrique santillo e Iris Rezende).

escolas públicas, chegando perto da universalização do ensino básico. A exigência dessa contrapartida tem reflexo ainda na questão da suplementação alimentar. Isto porque as crianças carentes inseridas no sistema público de ensino após a implantação do PAFC, passam a contar com um reforço alimentar – a merenda escolar -, além dos benefícios daquele programa.

Posto isto, e tendo em vista o governo precedente, constata-se continuidades - no que diz respeito principalmente aos programas de assistência social – e incremento significativo nas políticas sociais no período 1995-98. Este incremento está relacionado sobretudo aos mecanismos inovadores aplicados na política social do governo, orientados pelas políticas de transferência de renda.

Porém, a introdução da renda mínima no estado não mostra-se eficiente para minorar a situação de pobreza e miséria de parcela considerável da população do estado. Diante dos constrangimentos decorrentes da crise da dívida pública e da política de ajuste macroeconômico, essa política restringe-se ao segmento mais pobre da população e tende a constituir-se em alívio da pobreza, com caráter clientelista e imediatista, enfim, como afirma Cohn, “em políticas de governo e não de Estado” (Cohn, 1999 b)

Não obstante, verifica-se uma preocupação nos discursos dos governantes, especialmente após meados da década de 1990, em diferenciar políticas estruturantes das políticas assistenciais. A diferença, neste argumento, estaria no fato de que as políticas estruturantes visariam não só à prestação da assistência governamental, mas, acima de tudo, a inclusão (pelo trabalho) do indivíduo à sociedade. As políticas adotadas buscam então criar mecanismos para vincular o benefício social à participação em algum programa de reciclagem ou de profissionalização. É o caso, por exemplo, do vínculo entre educação e trabalho, que estava contido no PAFC.

Essa preocupação, dentre outros motivos, advém da busca de responsabilizar e oferecer meios para que os indivíduos e as famílias possam se sustentar com autonomia. Assim, políticas que assistem aos indivíduos em suas necessidades biológicas e sociais básicas, sem exigir contrapartida ou contribuição *a-priori*, recebem forte resistência por parte dos críticos, especialmente dos partidos conservadores (Rosanvallon, 1998).

## **GOVERNO MARCONI PERILLO (1999-2002)**

O Governo Marconi Perillo inicia-se em 1999, pondo fim a um período de 16 anos de hegemonia do PMDB em Goiás. Tendo como base a coalizção liderada pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e pelo PFL (Partido da Frente Liberal), este governo foi eleito sob o *slogan* de instaurar em Goiás um “tempo novo”. Pertencente à mesma coalizção política sustentadora do Governo Federal do período de sua gestão, o Governo Marconi Perillo estabelece entre suas prioridades a realização de reforma administrativa segundo orientações do Plano Diretor da Reforma do Estado, proposto e desenvolvido por Luis Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O propósito principal dessa reforma<sup>69</sup> era de modernizar a administração pública em Goiás, com a introdução de princípios gerenciais tendo em vista maior eficiência e qualidade nos serviços e bens prestados pelo governo à sociedade.

No entanto, grande parte da reforma realizadas segue o padrão de mudanças praticadas pelas gestões anteriores, de extinguir órgãos, substituindo-os por outros ou alternando-lhes os nomes. Nesse sentido - e tendo em vista o que aqui nos interessa -, o Governo Marconi Perillo extingue a Secretaria do Trabalho e a Secretaria de Solidariedade Humana e em seu lugar instala a Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho (SECT) - Lei 13.456, de 16 de abril de 1999 -, com a competência de formular e executar as ações e programas sociais do governo nas áreas de assistência social, proteção social e do trabalho. Ainda em seu primeiro ano, a partir da Lei 13.550, de 11 de novembro de 1999, assume também as atividades da até então Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente (FUNCAD).

Em linhas gerais, as funções da SECT são desenvolvidas por intermédio de sete superintendências: Superintendência Executiva; Superintendência de Administração e Finanças; Superintendência de Programas Especiais; Superintendência da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente; Superintendência do Trabalho; Superintendência de Ação Comunitária; e Superintendência de Assistência Social e do Idoso.

A Superintendência de Programas Especiais coordena os programas de promoção da cidadania às famílias de baixa renda, empreendendo ações que lhes

---

<sup>69</sup> Tratamos mais extensivamente da reforma administrativa do Governo Marconi Perillo no primeiro capítulo do presente trabalho.

propiciem condições básicas de sobrevivência. Entre suas atividades encontra-se parte de um dos eixos da política social do Governo Marconi Perillo, o Programa Renda Cidadã, que compreende auxílio financeiro mensal para compra de gêneros alimentícios e gás de cozinha, através do cartão da cidadania; auxílio financeiro mensal para nutrição infantil (compra de leite e pão) também pelo cartão cidadania; auxílio financeiro mensal para creches e entidades filantrópicas para compra de leite e pão; isenção de energia elétrica, água e esgoto às famílias carentes; e assistência social às famílias carentes através de doações de produtos alimentícios (cesta básica).

A outra parte do Programa Renda Cidadã é executada pela Superintendência de Ação Comunitária, por meio do projeto Integração comunitária (cidadania e justiça social) e dos Núcleos de Apoio à Comunidade (horta comunitária, alfabetização de adultos, atividades socioculturais).

Após essas observações, passemos à consideração sintética de cada programa e à leitura de dados relevantes sobre o alcance social de cada um.

### **Programa Renda Cidadã:**

O programa de renda mínima, denominado Renda Cidadã, foi implementado pelo Governo Marconi Perillo em maio de 2000, em substituição ao PAFC com os objetivos de auxiliar financeiramente famílias carentes na aquisição de alimentos e gás de cozinha, como também prestar auxílio financeiro a creches e entidades filantrópicas. O valor do auxílio é estabelecido em vinte por cento do salário mínimo. Para nutrição infantil a famílias com crianças menores de sete anos, o percentual do auxílio corresponde a treze por cento do salário mínimo. Semelhantemente, as creches e entidades filantrópicas recebem mensalmente do programa R\$ 0,22 por pessoa atendida, para aquisição de leite e pão, como forma de fornecer apoio nutricional à clientela dessas instituições.

Para estar vinculada ao Programa, a família tem que obedecer a alguns critérios: residir no estado de Goiás há mais de dois anos; possuir renda familiar que não ultrapasse a um salário mínimo; ter o cartão de vacinação dos filhos de 0 a 7 anos em dia; ter os filhos de 7 a 14 anos matriculados na rede de ensino público, com frequência comprovada de mais de 90%; e por último, possuir na família membros que necessitem de cuidados especiais.

Os recursos distribuídos às famílias carentes pelo Programa Renda Cidadã vêm do Tesouro Estadual e são destinados exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios de primeira necessidade<sup>70</sup>, gás de cozinha, pão e leite. É necessário que o beneficiado exija do estabelecimento comercial a nota ou cupom fiscal devidamente preenchida, comprovando detalhadamente os produtos adquiridos e a identificação do beneficiário. Em seguida ele deve apresentá-la ao Conselho Municipal de Cidadania (CMC)<sup>71</sup> para comprovar a aplicação do dinheiro. Caso o beneficiário não preste conta na data estipulada, terá o benefício suspenso temporariamente. O prazo para prestação de contas varia com o tipo de gastos e de beneficiários. Para as compras de gêneros alimentícios e gás, deve ser feita até o quinto dia útil após o encerramento do pagamento do benefício do mês; para leite e pão, no caso das famílias, até trinta (30) dias após o encerramento do pagamento do benefício do mês; já para a compra de leite e pão, as entidades conveniadas têm até trinta (30) dias após o encerramento do pagamento do benefício do mês.

O benefício é sacado pelo membro titular do Cartão da Cidadania que, salvo em casos especiais, é preferencialmente a mulher/mãe. De posse do Cartão, o beneficiário (família, creche e entidade filantrópica) deve dirigir-se a uma Agência do Banco Itaú ou a agência dos Correios nas cidades onde não existir aquele banco, entre os dias 20 e 25 de cada mês, sendo que o não recebimento nestes dias implica na perda do benefício no mês.

Segundo o governo<sup>72</sup>, os recursos transferidos às famílias carentes, nos 246 municípios goianos, contribui significativamente para o fortalecimento da economia local – já que os beneficiados adquirem os produtos na própria cidade -, com a geração de emprego, na permanência de divisas no Estado, na eliminação das filas causadas pelo programa anterior (o PAFC) e para o fim do caráter eleitoreiro dos programas sociais.

Se por um lado o programa Renda Cidadã realiza, de fato, distribuição indireta de renda e aquece o mercado local com o incremento da demanda por produtos alimentícios, de outro, ele se mostra menos efetivo frente ao caráter clientelista da

---

<sup>70</sup> Os alimentos que as famílias podem adquirir com os recursos do Renda Cidadã são determinados pelo governo e se restringem basicamente a alimentos da cesta básica como arroz, feijão, óleo, macarrão, extrato de tomate, carne, sal, farinha e açúcar. Alimentos considerados supérfluos (bolachas, salgados, doces), além de bebidas alcólicas e refrigerantes não podem ser adquiridos com recursos do Renda cidadã.

<sup>71</sup> O CMC é o órgão responsável para fiscalizar a aplicação dos recursos pelas famílias beneficiadas. Ele é formado por representantes de instituições organizadas em cada município: igrejas, lions, associações comerciais, prefeitura, Câmara de Vereadores, Ministério Público e outros, sempre em número ímpar.

política social, que em Goiás possui raízes político-culturais para além dos aspectos técnicos da ação social. Podemos dizer que a transferência dos benefícios em espécie é um dos relativos avanços que as políticas assistenciais do Governo Marconi Perillo apresentam em relação ao governo precedente. A cesta básica antes oferecida através do PAFC, com produtos pré-estabelecidos e já comprados – ou arrecadados através de doações - de uma única empresa, influía negativamente no comércio, pois subtrai a demanda local por produtos alimentícios.

Essa nova configuração da política social promovida pelo Governo Marconi Perillo produziu uma lógica interessante, na medida em que, além das famílias carentes ou desmonetarizadas<sup>73</sup>, o benefício atinge também o pequeno comerciante, incrementando relativamente seus lucros e – isso é o mais interessante -, “paradoxalmente, uma parte do dinheiro obtido pelos pobres”, através do Renda Cidadã, “reverte ao Estado através do imposto que está embutido nas mercadorias que consomem” (Faleiros,1991 p. 48 ). Neste sentido, como analisa Faleiros,

os trabalhadores produzem a riqueza e ainda, quando excluídos da produção, contribuem, com os impostos, para a manutenção do processo de acumulação, como consumidores e contribuintes. Em síntese, são os pobres que financiam seus próprios benefícios (Faleiros, 1991 p. 48).

Conforme afirmarmos no segundo capítulo, uma variável facilitadora para a introdução de programas de renda mínima em Goiás – sobretudo do Renda Cidadã – é justamente o aumento da arrecadação fiscal do Estado.

Com o Programa Renda Cidadã, além do auxílio financeiro, o governo implementa dois outros benefícios. Primeiro, a isenção de taxa de energia elétrica, de água e esgoto para as famílias carentes cadastradas no Programa, quando o consumo de energia elétrica for inferior a 50Kws/mês e o de água for inferior a 5 mil litros por mês. Segundo, a assistência às famílias vítimas de catástrofes e em situação de miséria ou em outra situação que se fizer necessário a intervenção pública, com fornecimento de *Kit* mensal de produtos alimentícios.

A Tabela 20 mostra a média mensal do número de famílias beneficiadas pelo programa Renda Cidadã, de acordo com a ordem dos benefícios que o compõe. Ao

---

<sup>72</sup> Presente no “Relatório de Avaliação Setorial – PPA - 1999 a 2002”, produzido em janeiro de 2003 pela Secretaria de Cidadania e Trabalho.

<sup>73</sup> Expressão emprestada de Faleiros (1985;1991).

se comparar os seus dados com os da Tabela 11, constatamos que no primeiro ano do Governo Marconi Perillo a média de famílias beneficiadas com transferência de renda, que no período 1995-97 foi de 113,2 mil famílias por mês, caiu para 110 mil. Contudo, computado o período completo até 2002, a média mensal de atendimento a famílias carentes através do Renda Cidadã é de 118,7 mil famílias, sugerindo, na prática, a manutenção da capacidade de atendimento em relação ao programa anterior.

**Tabela 20 - Programa Renda Cidadã: Famílias Beneficiadas**

Projetos/ Atividades	1999*	2000	2001	2002
	Qtde. Família/mês	Qtde. Família/mês	Qtde. Família/mês	Qtde. Família/mês
<b>Aux. Financeiro - (alimento + botijão gás)</b>	110.628	105.658	115.212	143.383
<b>Aux. Financeiro – Nutrição infantil (pão e leite)</b>	36.574	26.369	28.119	35.172
<b>Isenção de energia Elétrica, água e esgoto -</b>	7.357	9.000	9.000	75.754
<b>Kits Alimentos** (cestas básicas)</b>	---	1.000	5.000	3.000

*Fonte:* Governo de Goiás - Relatório Quantitativo de Ações – Secretaria de Cidadania e Trabalho (2003)

\* O Programa “Apoio às Famílias Carentes” foi desenvolvido até maio de 2000.

\*\*Este item diz respeito a quantidade de Kits de alimento distribuídos, e não necessariamente de famílias beneficiadas com os mesmos.

Não obstante, é interessante observar que a média de famílias beneficiadas teve um aumento relevante no último ano do Governo Marconi Perillo (de 115,2 mil em 2001, para 143,3 mil em 2002), especialmente das que recebem benefícios para auxílio alimentação e isenção de contas de energia elétrica, água e esgoto. Como 2002 foi ano eleitoral, o aumento constatado no número de beneficiados sugere o uso clientelístico desse programa, no sentido observado por Cohn (1995:13) de que “são os programas focalizados na população carente que apresentam maior distorção entre os objetivos iniciais e os resultados de sua implementação, ... e que mais são passíveis de uso clientelístico e eleitoreiro”.

O uso clientelístico dos programas de minimização da pobreza, prossegue Cohn, deve-se ao fato de que, “embora obedeçam a uma mesma estratégia de ação no setor, eles obedecem sobretudo aos mandatos governamentais, sendo portanto identificados com a gestão – ou o gestor – que os implantou” (Cohn, 1995:13). Essa

identificação pode ser constatada, no caso do Renda Cidadã, em declaração de uma beneficiária: “Meu marido é pedreiro e vive desempregado e nossa segurança, para alimentar as quatro crianças vem dos benefícios. Nunca falta o pão e o leite e nas refeições, graças a Deus e ao governo<sup>74</sup>, temos o básico”.<sup>75</sup>

Dado o crescimento significativo da economia goiana e da arrecadação fiscal do governo estadual, pode-se supor que, teoricamente, sua capacidade de investimento fica potencializada, inclusive na área social. Assim, é importante analisar o montante de recursos destinados ao Programa Renda Cidadã, no sentido de buscar relações entre o crescimento da arrecadação e os gastos sociais do governo.

De acordo com as tabelas 21 e 22, o total dos gastos com o Programa Renda Cidadã no período 1999-2002 chega a R\$ 196,15 milhões, 1,88% dos R\$ 10,4 bilhões da receita líquida do estado. Desagregando a categoria de beneficiados por meio deste programa, somente com atendimento a famílias carentes o governo investe aproximadamente 1,7% da sua receita líquida, em variação para menos, mesmo que irrelevante frente ao índice do governo anterior, que chegara a 1,9%.

Se considerarmos o fato de que o número de famílias beneficiadas também não sofre variação significativa (o Renda cidadã beneficia em média mensal cinco mil famílias a mais que o PAFC), podemos concluir que o incremento na receita líquida do estado, bem como o expressivo crescimento da economia goiana, especialmente durante o período 1999-2002 (Tabela 2), não se traduz em aumento de recursos para assistência alimentar às famílias carentes. Este dado sugere que a prioridade à política social pode ter diminuído no Governo Marconi Perillo.

---

<sup>74</sup> Ou, pode-se entender, graças ao governador.

<sup>75</sup> Revista Economia e Desenvolvimento, Ano II, N° 7, abril/junho de 2001. pp 08.

Tabela 21 - Recursos Transferidos às Famílias Pelo Renda Cidadã

Projetos/ Atividades	R\$ 1,00			
	1999*	2000	2001	2002
	Recursos transferidos	Recursos transferidos	Recursos Transferidos	Recursos transferidos
Aux. Financeiro - Renda Cidadã (alimento + botijão gás)	8.794.926,00	25.357.920,00	45.706.692,00	67.535.658,00
Aux. Financeiro – Nutrição infantil (pão e leite)	11.457.972,00	8.893.266,00	7.376.288,00	7.688.067,00
Isenção de energia Elétrica, água e esgoto - famílias carentes	---	1.216.012,00	1.216.012,00	9.541.704,00
Kits Alimentos** (cestas básicas)	---	20.000,00	140.000,00	90.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>35.487.198,00</b>	<b>54.438.992,00</b>	<b>84.765.429,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>174.691.619,00</b>

Fonte: Governo de Goiás - Relatório Quantitativo de Ações – Secretaria de Cidadania e Trabalho (2003)

\* O Programa “Apoio às Famílias Carentes” foi desenvolvido até maio de 2000.

\*\*Este item diz respeito a quantidade de Kits de alimento distribuídos, e não necessariamente de famílias beneficiadas com os mesmos.

Tabela 22 - Recursos Transferidos às Entidades Filantrópicas Conveniadas Com o Governo

Projetos/ Atividades	R\$ 1,00					
	2000		2001		2002	
	Qtde. mês	R\$/mês*	Qtde. mês	R\$/mês*	Qtde. mês	R\$/mês*
<b>1- Aux. Financeiro p/ Complemento alimentar</b>						
Entidades atendidas-	566	3.133.207	560	3.384.657	639	2.787.542
Pessoas atendidas –	59.198		49.495		50.160	
Municípios atendidos-	135		135		135	
<b>1.1-Isenção de energia elétrica, água e esgoto</b>						
Entidades atendidas -	290	2.579.804	290	2.579.804	314	6.996.000
Municípios atendidos -	73		73		74	
<b>TOTAL</b>		<b>5.713.014</b>		<b>5.964.461</b>		<b>9.783.542</b>
<b>TOTAL GERAL</b>						<b>21.461.017,00</b>

Fonte: Governo de Goiás - Relatório Quantitativo de Ações – Secretaria de Cidadania e Trabalho (2003).

Documentos oficiais mostram que as prioridades do Governo Marconi Perillo têm sido para a política de desenvolvimento econômico<sup>76</sup> e para a política de

<sup>76</sup> No Plano Plurianual 2000-2003 foram inseridos 49 programas com esse objetivo. Esta política é realizada através da Agência de Fomento (Goiás Fomento), que destina linhas de crédito a empresas formais nos segmentos da indústria, comércio, agroindústria e prestação de serviços. Ela é uma empresa de economia mista de capital fechado, supervisionada e fiscalizada pelo Banco Central e jurisdicionada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento. Seu objetivo é contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável de Goiás, ao estimular investimentos, criação de emprego e renda,

ajuste fiscal. Com a rigorosa política de ajuste fiscal, além de incrementar a receita do governo estadual, objetiva-se equilibrar as contas públicas e saldar os serviços da dívida pública do Estado junto à União. O Governador Marconi Perillo afirma em entrevista que, de janeiro de 1999 até março de 2004, seu governo pagou 3,65 bilhões de reais do serviço da dívida ao governo federal.<sup>77</sup>

A política de ajuste fiscal implementada pelo Governo Marconi Perillo se insere na agenda dos ajustes estruturais do estado brasileiro orientados para redução do *déficit* público e aumento do *superávit* primário. De acordo com o governador, na mesma ocasião, “infelizmente o governo federal tem metas cada vez mais inflexíveis de *superávit* primário, por conta dos acordos com o FMI (Fundo Monetário Internacional). Com isso, os estados vão enfrentando uma situação de muita dificuldade”.<sup>78</sup>

Esses ajustes econômicos e fiscais, com vistas a diminuir o *déficit* fiscal e aumentar o *superávit* primário, provocam uma cisão entre o econômico e o social, traduzindo-se em redução ou, na melhor das hipóteses, manutenção dos investimentos em políticas sociais. Recursos que os governos (federal, estaduais e municipais) poderiam investir em infra-estrutura ou na diminuição dos problemas sociais são direcionados ao pagamento de dívidas, seguindo a política fiscal e econômica então em vigor.

Posto isto, podemos considerar que o fato de os recursos do governo estadual destinados à área social não terem sofrido incremento considerável no Governo Marconi Perillo deve-se, em certa medida, à preocupação com a dívida pública e com a política fiscal. Isto se explica, em grande parte, pelo fato de que as políticas de ajustes econômico e fiscal à época, revelam-se incompatíveis com políticas de redistribuição direta ou indireta de renda. Nesse sentido, cabe concluir que nem o crescimento das receitas fiscais e nem o desenvolvimento econômico do estado, especialmente este último, não são suficientes para induzir a maiores recursos à área social.

---

modernização das estruturas produtivas, aumento da competitividade estadual e redução das desigualdades regionais (PPA-GO. 2000-03).

<sup>77</sup> Jornal Opção. Goiânia, 18 a 24 de Abril de 2004. Pg A-13

<sup>78</sup> Op. Cit.

**Programa Cidadania e Justiça Social:**

Com este programa o Governo Marconi Perillo objetiva atender famílias carentes no Estado, através da expedição de documentos de identidade, carteiras de trabalho, certidões de nascimento e casamento, informações sobre Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST's), prevenção contra uso de drogas, combate à miséria e a fome no Estado. São desenvolvidas ações de Integração Comunitária, com o fim de oferecer às comunidades carentes do estado, acesso a bens e serviços de órgãos governamentais e não governamentais, por meio dos projetos Cidadania e Justiça Social e Horta Comunitária. Em paralelo, há continuidade dos Núcleo de Apoio à Comunidade (NACs), em vários bairros de Goiânia e nos 246 municípios do interior, com atividades voltadas à população carente, através dos projetos Horta Comunitária, Alfabetização de Adultos, Atividades Socioculturais e Cidadania e Justiça Social.

**Programa da Criança e do Adolescente:**

Criado com o objetivo de proteger socialmente crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, garantindo seus direitos prescritos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Dentre suas ações desenvolvidas destaca-se a assistência à criança e ao adolescente, visando articular a formação, nos municípios, de rede descentralizada de serviços de atenção à criança e ao adolescente, e assegurar a sua proteção integral, através de ações compartilhadas entre municípios, governo estadual e sociedade. Ao seu lado, também instalou-se o Projeto Trabalho Educativo Remunerado (PROTER), com objetivo de capacitar e encaminhar adolescentes de 16 a 18 anos incompletos para o exercício de atividades regulares remunerada, em órgão público estadual, através de convênios com a Fundação PRÓ-CERRADO, CAMP e outras agências.

Este programa concentrou-se na região metropolitana de Goiânia, e os recursos adivinham do Orçamento Geral do Estado, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) / Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e da Secretaria de Estado de Assistência Social. Estavam vinculados a este Programa os Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares da Criança e Adolescente, os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) bem como os Juizes e Promotores de Justiça.

Em suma, sete programas e projetos enfeixam a ação social do Governo Marconi Perillo voltada à crianças e adolescentes:

I - Projeto Sentinela - Voltado ao combate ao abuso e exploração e violência sexual infantil, o Projeto Sentinela atende 1.341 no período 1999-2002, com recursos viabilizados por convênios com órgãos do governo federal;

II - Com creches o governo atende à média de 26.894 crianças durante os quatro anos de sua gestão, investindo R\$ 21,8 milhões repassados pelo governo federal também através de convênios;

III - PROTER, há pouco mencionado, atende 8.849 adolescentes com gastos de R\$ 19,5 milhões do orçamento do governo estadual;

IV - Projeto Roda Moinho, com objetivo de articular ações de combate a pobreza nos municípios com alto índice de desnutrição e mortalidade infantil;

V - Programa de Erradicação do trabalho Infantil (PETI), implantado em 85 municípios goianos com a premissa de retirar do trabalho insalubre crianças de 7 a 14 anos de idade, e ainda impedir que crianças nessa faixa etária deixassem a escola para trabalhar a fim de ajudar na renda familiar. Cada família cadastrada no PETI recebe por filho, dentro da faixa etária estipulada, uma bolsa de auxílio de R\$ 25 por mês. Nas cidades com população superior a 200 mil habitantes, o valor chega a R\$ 40. A contrapartida dos beneficiados era manter todos os filhos freqüentando a escola pública. Entre 2000 e 2002, o PETI atende a 60.783 crianças e adolescentes, utilizando R\$ 29,6 milhões do governo federal.

VI - Programa Brasil Criança Cidadã, também visto antes, atende crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de risco pessoal, vítimas de violência ou em situação de “rua”. São atendidos por meio desse programa, no biênio 1999-2002<sup>79</sup>, um total de 714 crianças e adolescentes. Os recursos consumidos foram de aproximadamente R\$ 730 mil, oriundos cem por cento do governo federal;

VII - Por fim, o Projeto Agente Jovem atende de 2000 a 2002 6.450 adolescentes, a partir de recursos repassados pelos órgãos federais ao governo estadual através de convênio específico. Este é outro programa voltado aos adolescentes em situação de risco social, com foco na formação profissional. Como nos demais programas, cada jovem a ele vinculado recebe uma bolsa auxílio e, em contrapartida, devia apresentar comprovação de freqüência escolar.

---

<sup>79</sup> Período de atividade desse programa.

Os dados sobre o Programa da Criança e Adolescente evidenciam o processo de descentralização em curso na política social em função da LOAS, sancionada em 1993. Este programa, em particular, redundará na estadualização<sup>80</sup> da assistência à criança e ao adolescente. Com a estadualização, o governo federal se compromete em transferir grande parte dos recursos necessários à implantação dos projetos e/ou sub-programas, ao passo que o governo local assume a responsabilidade pela gestão e execução dos mesmos.

Não obstante, a despeito do ECA e da LOAS darem preferência à municipalização da assistência ao menor, com os prefeitos tornando-se os principais responsáveis pela gestão e execução dos programas (Arretche, 2000), são os governos estaduais que acabam por assumir essas funções, ao reter os recursos do governo federal, evitando que eles desçam aos governos municipais.

O resultado é a constatação de que a indução à descentralização das políticas sociais desencadeia um incremento relativo das ações sociais do governo estadual na área da assistência à criança e ao adolescente. Porém, parte principal dos investimentos nessa política origina-se do governo federal, com parcela relativamente pequena do governo estadual, o que as torna mais políticas nacionais do que estaduais, ou políticas nacionais executadas e geridas pelos governos subnacionais. As exceções notáveis são os programas de renda mínima, como o Renda Cidadã, formulados, geridos, financiados e implementados, em Goiás, pelo governo estadual.

Estas observações ajudam-nos a perceber que, além do incentivo à descentralização, a busca de maximização dos ganhos político-eleitorais auxilia na explicação da estadualização – e não municipalização – da política social. Isto porque, ao concentrar seus instrumentos e recursos, o governo estadual potencializa a possibilidade de benefícios políticos-eleitorais que ela disponibiliza.

### **Programa de Reintegração Social do Adolescente Infrator:**

Programa concebido para atender, acompanhar e orientar adolescentes em conflitos com a lei, em cumprimento de medidas sócio-educativas preventivas e não privativas de liberdade, por meio de medidas de caráter pedagógico, sob os auspícios da Lei 8.069/90, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

---

<sup>80</sup> Estamos nos referindo, neste ponto, especificamente ao caso do estado de Goiás.

Dentre as ações desenvolvidas por este Programa, destaca-se a prestação de serviços à comunidade por parte de adolescentes que cumprissem decisão judicial. A prestação de serviços era prevista em entidades assistências, hospitalares, escolas ou em programa comunitário e não governamental por período não excedente a seis meses.

A maior parte dos recursos destinados à reintegração do adolescente, aproximadamente R\$ 13,7 milhões, originam-se do Tesouro Estadual. Cotas complementares vêm do MPAS, do Ministério da Justiça e do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), aproximadamente R\$ 1,6 milhão.

### **Programa Estadual de Apoio ao Deficiente:**

Programa através do qual o governo estadual estabelece a Política Estadual de Atenção ao Deficiente (Lei nº 12.695, de 11 de setembro de 1995), visando facilitar seu acesso aos serviços oferecidos pelas demais políticas públicas, dentro da filosofia e prática da inclusão. Suas principais ações: (i) implantação de centros regionais de reabilitação e oficinas educacionais, com o objetivo de redimensionar e ampliar o padrão de qualidade e a oferta dos serviços de habilitação/reabilitação oferecidos às pessoas com deficiência, nas áreas de psicopedagogia, fonoaudiologia, educação física, assistência social; (ii) criação do Centro de Reabilitação Hospitalar (CRER) em parceria com a Secretaria de Saúde e Organização das Voluntárias do Estado de Goiás (OVG); (iii) implementação da Central de Captação de Vagas e Colocação das Pessoas com deficiência no mercado de trabalho em conjunto com o SINE.

As fontes de recursos para apoio ao deficiente vêm do Orçamento Geral do Estado, do FNAS (MPAS). Dos órgãos federais advêm mais de 80% dos recursos, aproximadamente quatro milhões de reais. Do Tesouro Estadual vêm os restantes, R\$ 783,8 mil.

Esse programa, seguindo o explicitado na LOAS/1993 reitera a lógica da estadualização da Política de Assistência Social, sob incentivo do governo federal por meio de transferência de recursos. Também na sua implementação podemos perceber a possível busca de ganhos político-eleitorais, bem como formas de obstruir a municipalização.

### **Programa de Apoio à Pessoa Idosa:**

Programa voltado a promover, apoiar e executar a Política Nacional do Idoso em Goiás. Dentre suas ações principais destaca-se a assistência social efetivada em parceria com entidades governamentais e não governamentais à população carente a partir de 60 anos. As fontes de recurso para esse Programa, similar à maior parte dos demais, são do Orçamento Geral do Estado e o FNAS (MPAS). Deste último sai a quase totalidade dos recursos, aproximadamente R\$ 2,5 milhões, enquanto os gastos estaduais não passavam de R\$ 12,25 mil.

Assim como nos Programa da Criança e do Adolescente e o Programa Estadual de Apoio ao Deficiente, também neste caso os propósitos de descentralização da política social esbarram na estadualização.<sup>81</sup> Com exceção do Programa Renda Cidadã e do PROTER, os programas até aqui explicitados são extensão de políticas e programas nacionais. Mesmo assim, na divulgação feita pelos órgãos estaduais<sup>82</sup> suas atividades aparecem como de iniciativa do Governo Marconi Perillo, o que sugere um esforço de capitalização política sobre os resultados obtidos.

### **Programa Acelera Goiás:**

Programa destinado a reduzir a defasagem idade/série entre alunos regularmente matriculados na rede pública de ensino fundamental. Os alunos com atraso de escolarização de mais de dois anos em relação à série que frequenta e à sua idade cronológica, mereceriam prioridade no atendimento. Além de recursos do Governo Federal, participam do financiamento do programa o Instituto Ayrton Senna, a empresa de telefonia TCO-Celular, o CENPEC (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação) e o apoio das prefeituras municipais e da comunidade. Os resultados produzidos, de 1999 a 2003<sup>83</sup>, foram: (i) 120.252 alunos atendidos no Acelera I e II; (ii) 8.462 professores capacitados; (iii) 760 escolas beneficiadas; (iv) 76.715 alunos atendidos com transporte

---

<sup>81</sup> Em 1999, instituído como o Ano Internacional do idoso, o governo estadual encaminhou para a Assembléia Legislativa o Projeto de Lei que Instituiu a política estadual para os idosos.

<sup>82</sup> Como por exemplo a SEPLAN (Secretaria do Planejamento), por meio da Revista Economia e Desenvolvimento: conjunturas socioeconômicas de Goiás.

<sup>83</sup> Os dados sobre o Programa Acelera Goiás estendem-se a 2003, na forma como obtidos, em razão da agregação no seu processamento reunir informações de dois diferentes mandatos de governo. Trata-se de óbvia inadequação técnica que a reeleição do governante está longe de justificar.

escolar; (v) 213 municípios beneficiados; e (vi) aproximadamente quinze milhões trezentos e setenta mil reais aplicados.

### **Programa Salário Escola:**

Visa a admissão e permanência na escola pública de crianças carentes de 07 a 17 anos com dificuldades para estudar, por trabalharem. O governo concede benefício temporário, de meio salário mínimo, para que as famílias carentes mantenham os seus filhos matriculados e freqüentando regularmente uma escola pública.

Para participar do programa é necessário atender a alguns critérios, entre eles, morar no estado de Goiás há cinco anos, possuir renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa, comprovar moradia na cidade e se inscrever no SINE (Sistema Nacional de Emprego). O aluno perde o direito ao benefício caso não comprove 90% de freqüência às aulas. De 1999 a 2003 48.467 famílias em 243 municípios recebem o salário-escola. A fonte do programa foi exclusivamente o Orçamento Geral do Estado, com R\$ 165 milhões aplicados.

O Salário Escola e o Acelera Goiás prosseguiram no segundo mandato do governador Marconi Perillo. O mesmo ocorre com o próximo programa a ser tratado, o Bolsa Universitária.

### **Programa Bolsa Universitária:**

De acordo com documentos do Governo Marconi Perillo<sup>84</sup> este programa destina-se a estudantes do ensino superior privado que moram no Estado, com renda familiar (até três salários mínimos) insuficiente para custear os estudos. O aluno beneficiário deste programa, em contrapartida, deve prestar serviços em entidades e instituições governamentais ou não governamentais definidos pela coordenação do programa, com carga horária de 8 a 20 horas semanais.

O valor da bolsa é equivalente a 80% da mensalidade do curso, quando esta for inferior a R\$ 300. Para mensalidades superiores a esse valor o governo repassa R\$ 250 para cada aluno beneficiado. De 1999 a 2003 o governo estadual aplica, de seu orçamento, aproximadamente R\$ 62 milhões, beneficiando 25 mil alunos em 40 faculdades particulares conveniadas.

De maneira igual ao Programa Renda Cidadã, os três últimos programas mencionados, que explicitam a política social do Governo Marconi Perillo na área da educação, não podem ser explicados pela ausência do governo federal<sup>85</sup> após a reforma do Estado e os ajustes estruturais dos anos 90. Até porque, antes mesmo da adoção do “novo” paradigma econômico neoliberal, e durante o regime político autoritário e centralizador, o governo federal não desenvolve qualquer programa nos moldes do Salário Família e do Bolsa Universitária.

O programa federal mais perto dessas características, foi o extinto Crédito Educativo, que tinha como objetivo o financiamento dos custos de formação superior para estudantes de baixa renda, por muitos visto como o início do processo de mercadorização do Ensino Superior no país (Draibe, 1989). Porém, este não era enquadrado como programa de transferência de renda, uma vez que tratava-se de financiamento e o estudante beneficiado tinha de restituir o valor financiado acrescido de juros.<sup>86</sup>

Os programas Salário Família e Bolsa Universitária, por sua vez, são programas sociais redistribuidores de renda. São, portanto, encaixados como programas de renda mínima. Não obstante os aspectos positivos desses programas - como a possibilidade do desenvolvimento da educação formal dos grupos considerados mais carentes da sociedade -, os mesmos têm sido usado de forma clientelista e assistencialista pelos governos que os implementam. Prova disso é a caracterização dos benefícios como ajuda ou doação de um governo benevolente, ao modo como afirma uma beneficiada do Salário Família: “Às vezes faltava até comida em casa. Não tenho como agradecer pela ajuda, tanto para nós quanto para as famílias beneficiadas que conheço. É gratificante perceber que há quem olhe por nós”.<sup>87</sup> A mãe de outra criança beneficiada afirma que “o Salário Escola caiu do céu para quem tem filhos e precisa como nós”.<sup>88</sup> Por serem programas de governos<sup>89</sup> e, portanto, vinculados a uma determinada gestão ou gestor, esses programas são facilmente usados de forma clientelista e suscetíveis de redundar em ganhos políticos-eleitorais (Cohn, op. cit.).

---

<sup>84</sup> Relatório das Ações Governamentais 1999-2002. Seplan-GO, 2003.

<sup>85</sup> Ou, mais precisamente, de ausência de recursos financeiros que obrigaria o governo estadual a ocupar o espaço vazio deixado pelo governo federal (Souza, 2001).

<sup>86</sup> Sobre a discussão da privatização de políticas sociais, ver o primeiro capítulo.

<sup>87</sup> Ver: Revista Economia e Desenvolvimento, Ano II, N° 7, abril/junho de 2001. p. 12

<sup>88</sup> Op. Cit.

<sup>89</sup> Como programas de governo, não são programas ou políticas institucionalizadas, não tendo portanto nenhuma legislação que obrigue a governo ou gestão posterior dar continuidade aos mesmos.

No que diz respeito ao Programa Bolsa Universitária, em que pese distribuir renda e beneficiar estudantes carentes, ele também tem favorecido ao setor privado de ensino superior. Ao todo são quarenta faculdades particulares conveniadas com o governo para receber recursos do Bolsa Universitária.<sup>90</sup> O Programa favorece também o setor produtivo e de serviços. Isso sugere que além de uma política social de transferência de renda a estudantes carentes, o Bolsa Universitária é mais um dos programas sociais do governo com subprodutos de impulsionar interesses privados (do ensino superior) e facilitar a formação de mão de obra especializada da qual o estado ainda é carente.

### **Programa Banco do Povo**

O único dos programas sociais do Governo Marconi Perillo criado para geração de emprego e renda destina-se a possibilitar acesso ao crédito a empreendedores de baixa renda para iniciar ou ampliar seu próprio negócio. O programa Banco do Povo tem por princípio a descentralização administrativa, a ser implementada por meio de convênios entre Governo do Estado, prefeituras e uma organização não-governamental criada em cada município.

Os recursos para este programa são do Tesouro Estadual e do Fundo Especial de Geração de Emprego e Renda (FUNGER), do governo estadual. A cada município são destinados entre R\$ 50 mil a R\$ 150 mil tendo em vista a demanda, ao qual cabe a contrapartida de arcar com 5% do valor recebido, mais despesas de custeio. Para ser beneficiado pelo Banco do Povo o interessado deve residir no município há no mínimo três anos, comprovar habilidades na atividade pretendida, dedicação exclusiva no empreendimento proposto e manter os filhos matriculados na escola.

O valor do financiamento varia de R\$ 300 a R\$ 2 mil com juros de 1% ao mês. O prazo de pagamento de qualquer natureza é de até oito meses, incluindo até dois meses de carência. Para capital de giro, o prazo estende-se a oito meses, sem carência. De 1999 até o início de 2003 o Banco do Povo financia 33,6 mil empreendimentos em 182 municípios. O total de recursos empregados, nesse período, é de R\$ 43,84 milhões.

A filosofia que define o Banco do Povo é a do microcrédito, adotada diante do crescimento do desemprego e da dificuldade em criar postos de trabalho,

---

<sup>90</sup> Revista Economia e Desenvolvimento, Ano II, N° 7, abril/junho de 2001.

mesmo em face do crescimento econômico do estado. Pela sua lógica implícita, trabalhadores desempregados que recebem o empréstimo podem retomar alguma atividade produtiva de forma autônoma e deixar a condição de dependência. Para o governo o programa é vantajoso porque os recursos investidos retornam quase cem por cento aos cofres do Estado. Nesse sentido, o Banco do Povo mostra-se mais interessante socialmente do que os tradicionais programas de profissionalização.

### **Programa Cheque Moradia**

Programa instituído com o objetivo de conceder recursos para construção, reforma ou ampliação de moradias de famílias situadas na faixa de renda até três salários mínimos. O Cheque Moradia é um instrumento de crédito<sup>91</sup> a ser utilizado na compra de materiais de construção junto ao comércio varejista e atacadista localizados no Estado. O Governo, por meio deste programa, atua em parceria com as prefeituras municipais que se comprometem, através de convênios, a doar os lotes e fazer a fundação, a fossa e o sumidouro das casas.

Já o Governo do Estado, através de suas concessionárias, executa os serviços de ligação de redes de água e energia elétrica, além de doar o Cheque Moradia no valor de R\$ 4 mil. À AGEHAB (Agência Goiana de Habitação) compete selecionar, fornecer os projetos, acompanhar e orientar as normas básicas de construção. Entre os anos de 1999 e 2002 foram atendidas 14,2 mil famílias com este programa, tendo sido investido o total de R\$ 47 milhões.

### **Programa Pró-Reforma**

O objetivo explicitado pelo governo com este programa é o de melhorar as condições das moradias da população urbana carente. Além da reforma das moradias o programa trabalha na legalização dos imóveis irregulares. A execução das obras cabe aos beneficiários, que recebem do governo o Cheque Reforma no valor de até R\$ 1,5 mil. São beneficiados com o Pró-Reforma, no período 1999-2002, 19.432 famílias, e o investimento do governo chega a R\$ 10,8 milhões.

---

<sup>91</sup> Em outros termos, o Cheque Moradia consiste na concessão de créditos de ICMS que as empresas utilizam para abater o imposto a pagar.

Os dois últimos programas mencionados, de iniciativa do governo estadual, visam suprir a ausência de uma política nacional de habitação para a parcela mais carente da sociedade, uma vez que, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), o crescimento da demanda e a turbulência provocada pelos ajustes dos anos 90, o governo federal foi demonstrando progressiva incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior centralizado no BNH (Arretche, 1996).

Como conseqüência, os governos das esferas subnacionais passam a se defrontar com crescentes e complexos problemas provocados pelo *déficit* de moradias nas grandes cidades. A essa crescente ausência de investimento do governo federal na política de habitação, governos estaduais e municipais – no quadro da elevação da competição eleitoral no novo contexto democrático – reagem de formas diversas, criando vários novos programas de base local (Arretche, op. cit.).

O Cheque Moradia e o Pró-Reforma, voltados para a habitação são, a exemplo do Bolsa Universitária e o Salário Escola, programas inéditos na política social do estado. Igualmente aos dois, destacam-se pelo seu caráter não-contributivo e de transferência de renda. Ademais, apesar de um número relativamente baixo – tendo em vista o *déficit* global de moradias no estado - de famílias carentes beneficiadas pelos dois programas em perspectiva, os dados sobre o *déficit* habitacional em Goiás sugerem que estes programas podem estar contribuindo para que este se mantenha relativamente estável no período 1998-2001 (Tabela 23).

**Tabela 23 - Estado de Goiás: Situação de Moradia**

<b>Tipo de Domicílio</b>	<b>1991</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Próprio</b>	633.975	884.366	890.372	940.229	973.521
<b>Alugado</b>	167.828	207.598	236.329	245.551	269.872
<b>Cedido</b>	179.910	230.506	247.580	201.209	209.484
<b>Outra</b>	6.470	8.187	5.958	11.026	15.739
<b>Déficit de Domicílio</b>	186.380	238.693	253.538	212.235	225.223
<b>Total</b>	<b>988.183</b>	<b>1.330.657</b>	<b>1.380.239</b>	<b>1.398.015</b>	<b>1.468.616</b>

*Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) – 2003.*

Explicitado o conjunto das principais iniciativas do Governo Marconi Perillo na área social, passaremos para a comparação entre as gestões Maguito Vilela e Marconi Perillo, tendo em vista a apreensão de elementos de continuidade e incremento na política social em Goiás entre 1995-2002.

## **CAPÍTULO 4 – CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA SOCIAL EM GOÍAS**

A situação de miséria de larga faixa da população brasileira, agravada pelos ajustes estruturais dos anos 90, justifica em grande parte a ênfase dada pelos governos estaduais e municipais a ações para minorar esta chaga social. Como mostram os capítulos anteriores, nos últimos 20 anos registram-se alterações significativas na política social. As inovações deram-se pelo relativo adensamento de programas dirigidos aos grupos pobres (em especial os de alimentação e nutrição), concorrendo para reforçar os efeitos redistributivos do sistema de promoção social nas áreas da saúde e nutrição, da educação e da habitação.

Essa tendência verifica-se na política social brasileira e na grande parte dos países latino-americanos (Draibe, 1997). A focalização do gasto, a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis passaram a compor o núcleo da estratégia de mudança da política social brasileira a partir de meados dos anos 90. Porém, mais do que simplesmente uma opção dos governos, a introdução ou o reforço de programas dirigidos aos grupos pobres impôs-se tanto por recomendações programáticas quanto por pressões originadas nos aumentos da pobreza e da desigualdade que acompanharam a crise das décadas de 1980 e 1990 (Draibe, op. cit.).

A despeito do relativo reforço do caráter redistributivo, os programas focalizados aos segmentos mais pobres da população – numa década de empobrecimento e piora das condições de vida – apenas estariam respondendo, sob critérios adequados de justiça social, às novas condições postas pela crise e, simultaneamente, corrigindo distorções do padrão histórico de proteção social, que deixavam à margem das políticas sociais exatamente os segmentos mais carentes. Nesse sentido, aumentou-se o peso crescente dos programas sociais no conjunto dos programas de proteção tanto do governo federal quanto dos governos estaduais e municipais. Como resultado, limitou-se a atuação pública a ações de caráter emergenciais, sem apontar as diretrizes para a intervenção mais ampla do Estado que permitiriam a reversão do cenário daquele período.

A alternativa proposta pelos setores progressistas à atuação reativa (ou simplesmente compensatória) do Estado, verificada de forma mais significativa a partir de 1990, tem sido colocada no sentido da necessidade de uma reestruturação mais

profunda nos programas sociais de desenvolvimento regional e setorial. Este pressuposto baseia-se no fato de que em menos de uma década o Brasil foi capaz de reduzir em cerca de um quinto a mortalidade infantil e o analfabetismo, mas praticamente não obteve êxito na redução da desigualdade. Segundo Draibe, “Em 1999, verifica-se que os 10% mais ricos da população têm rendimento médio 19 vezes maior do que os 40% mais pobres. (...) esta é a mesma variação de 1992, o que atesta que a desigualdade ficou inalterada” (Draibe, 2002 p. 2).

Nesse sentido, os indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais brasileiras, que esbarram em fenômenos estruturais de duração secular – clientelismo, patrimonialismo, paternalismo -, agravados nas décadas recentes pelo desemprego, pela instabilidade do trabalho, pela redução da renda das famílias e pela crise econômica. Porém, os resultados modestos das políticas sociais brasileiras na década de 1990 e início dos anos 2000 não deve servir para desconsideração do caráter significativo das mudanças que vêm afetando os programas sociais desde o final dos anos 80, introduzindo inflexões importantes no perfil do *welfare state* distorcido e centralizado que herdamos do regime autoritário.

Mesmo sob a constatação dessa inflexão no padrão das políticas sociais brasileiras, cabe registrar a heterogeneidade nesse campo, que apresenta variações significativas sobretudo a nível de governos estaduais e municipais.<sup>92</sup> Entre os governos que estamos analisando, há diferenças importantes que dizem respeito à prioridades estabelecidas, preferências alocativas e programas implantados.

Nosso objetivo neste capítulo é de apreender as diferenças básicas na agenda social do Governo Maguito Vilela para a do Governo Marconi Perillo, a fim de refletir sobre as continuidades e mudanças entre os mesmos. Para tanto, entendemos ser importante não nos determos nas diferenças formais das políticas e programas implementados, exercício, aliás, já realizado nos capítulos precedentes.

---

<sup>92</sup>A variação mostra-se entre as políticas sociais de diferentes governos de estados ou municípios e entre governos sucessores e precedentes.

## **O PAFC e o Renda Cidadã: Sua Efetividade e Eficiência na Questão Social de Goiás.**

Inicialmente nos deteremos na avaliação da efetividade de cada um dos dois programas em particular. Antes, é importante dizer que por avaliação de efetividade entendemos o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados – sucesso ou fracasso – em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Essa análise não é simples de se realizar, haja vista a dificuldade de demonstrar que os resultados encontrados estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política. Porém, de posse de alguns dados sobre desempenho, acreditamos ser possível sugerir a efetividade de cada um dos programas em destaque.

Na primeira parte do capítulo anterior, vimos que aproximadamente 298 mil famílias carentes viviam em Goiás, em 1997. De acordo com dados do PNAD/2001, em 2001 observa-se significativo aumento deste contingente, que passa de 2,5% para cerca de 4% da população residente do estado. Este acréscimo ocorre a despeito dos programas de transferência de renda implantados, como o PAFC e de seu substituto, o Programa Renda Cidadã.

Embora tal crescimento não esteja diretamente relacionado às limitações financeiras dos dois programas, mas à política econômica de ajustes estruturais, os dados comprovam que sua baixa efetividade contribui em parte para que a situação de carência não seja alterada. A média mensal de famílias atendidas pelos dois programas praticamente foi a mesma e as mesmas famílias beneficiadas com o PAFC foram, na quase totalidade, as mesmas beneficiadas pelo Renda Cidadã.

Configuram-se, a partir daí, duas conclusões possíveis: ambos os programas revelaram baixa efetividade para alterar as condições de vida das famílias carentes por eles beneficiadas; em segundo lugar, e como conseqüência, o Renda Cidadã não representou avanço, em efetividade, em relação ao PAFC.

A análise da efetividade desses programas sob as condições sociais prévias é importante para auxiliar na comparação de suas ações. Do outro lado a avaliação de eficiência pressupõe, ainda, a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Dada a escassez de recursos públicos e a conseqüente exigência de

racionalização dos gastos, a avaliação da eficiência dos programas sociais tem sido realizada sob enfoques que prescindem daquela contextualização. Sob o impacto da crise fiscal do Estado, medidas gerenciais e programas de racionalização da ação pública procuram, no período, aumentar o volume de recursos efetivamente disponíveis sem aumentar no entanto rubricas de gasto. O objetivo é maximizar os recursos disponíveis para a área social, então constrangidos pela política econômica ortodoxa.

No entanto, paralelamente à escassez de recursos públicos, os universos a serem cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções, o que torna ainda mais necessária a questão da eficiência na aplicação dos recursos.

Com efeito, o PAFC chegou a 113,19 mil famílias em média a cada mês no triênio 1995-97, 40,42% das 298 mil famílias que constituíam a demanda no período considerado. O Renda Cidadã, por sua vez, beneficiou a uma média mensal de 118,7 mil famílias entre 1999 e 2002 - um incremento modesto no número de famílias beneficiadas em se comparando ao PAFC. Tendo em vista que o número de pessoas acima de dez anos de idade vivendo abaixo da linha de pobreza aumentou de 1997 a 2001, de 2,5% para 4% da população do estado (IBGE/PNAD, 2002), conclui-se que o número de famílias carentes também sofreu um acréscimo, o que aumentou a pressão sobre o programa de transferência de renda existente. Contudo, a despeito desse acréscimo, no que diz respeito ao alcance social de cada um desses programas, ambos os governos apresentaram esforço similar.

Porém, mesmo que tenham alcançado menos da metade das famílias carentes do Estado, o PAFC e o Renda Cidadã, ao colocarem uma parcela da sociedade antes excluída como alvo das ações sociais do governo, representam alteração relevante nas políticas sociais do Estado. Considerando que cada uma das famílias carentes possua 4 membros, a média aproximada de 120 mil famílias beneficiadas mensalmente com recursos financeiros para suplementação alimentar, representa aproximadamente 480 mil pessoas beneficiadas por mês. Sem dúvida nenhuma os dois programas representam avanço significativo na política de corte social do estado, em se comparando por exemplo ao intervalo 1983-1994.<sup>93</sup>

No que diz respeito ao esforço financeiro, o governo de Maguito Vilela investiu aproximadamente 1,9% da sua receita líquida no PAFC, enquanto o governo posterior investiu aproximadamente 1,7% da receita no Renda Cidadã (Capítulo 3). Contudo, tendo em vista que no período 1999-2002 a receita líquida do Estado teve um

crescimento significativo (Tabela 01), é preciso considerar que, embora em termos percentuais o investido no programa de suplementação alimentar tenha sido um pouco menor no Governo Marconi Perillo, em termos financeiros o investimento no Renda Cidadã foi relativamente<sup>94</sup> maior do que o investimento do Governo Maguito Vilela no PAFC.

Sendo assim, por terem beneficiado uma parcela considerável (média de 40%) do universo das famílias carentes do estado, ambos confirmaram eficiência relativa, sobretudo no que diz respeito aos recursos investidos, que não permitiu atender toda a demanda. Nesse ponto, portanto, não se verifica uma diferenciação ou incremento significativo entre o PAFC e o Renda Cidadã.

É importante mencionar nesse ponto que não estamos considerando a efetividade e eficiência que esses programas tiveram sob cada família em particular beneficiada por eles. Essa seria uma avaliação de outra ordem e que não nos interessa neste trabalho. Também é importante dizer que, não obstante à relativa eficiência dos dois programas se equipararem diante da demanda global, eles apresentam características técnicas específicas. Essas características são importantes, pois além de imprimir um aspecto específico a cada programa, ainda determinam em grande medida o impacto dos mesmos sobre a realidade sócio-econômica do estado.

A despeito de ser um programa de transferência de renda, o PAFC não inova na racionalização dos gastos. Ao modo das gestões anteriores a 1995, o PAFC também utiliza a cesta básica de alimentos, com a diferença de não comercializar os produtos que ela continha, nem concedê-los de forma pontual e esporádica somente a famílias em situações de extrema carência alimentar. Antes o governo Maguito Vilela decide pela doação a uma parcela de famílias carentes selecionada e credenciada, a partir da renda familiar.

De outro lado, o governo Marconi Perillo, privilegiando o planejamento e a modernização nos moldes do Plano Diretor de Reforma do Estado, introduz inovações significativas em seu programa de renda mínima. A mudança básica vem na forma de distribuir a "cesta", que passa de bens *in natura* para bens em espécie, e a introdução do mecanismo de controle do gasto pelas famílias, através da exigência da nota fiscal para

---

<sup>93</sup> Ver Capítulo dois.

<sup>94</sup> Consideramos como relativo o aumento, em termos financeiros, do investimento feito pelo Renda Cidadã, em relação ao PAFC, pois entendemos que é preciso levar em conta a inflação do período bem como a forte desvalorização cambial ocorrida no início de 1999, fenômenos que sem dúvida diminuem a expressividade do montante de recursos investidos no primeiro, tendo em vista o segundo.

comprovar o uso efetivo do benefício. Esse procedimento permite vantagens ao governo para além de sua política social, alcançando mesmo a política fiscal e contribuindo para aumento da arrecadação fiscal do governo, conseqüentemente, da capacidade de investimento.

Porém, as alterações não se refletiram em aumento dos recursos direcionados às famílias carentes, o que sugere que o Renda Cidadã não se configurou ou foi desenhado apenas como um programa de transferência de renda, mas também como programa facilitador da política de ajuste fiscal implantada em 1999. De fato, a meta de atendimento para o Renda Cidadã presente no PPA 2000-03, de beneficiar 38% da demanda, e o fato do Governo alcançar pouco mais de 40%, em certa medida evidencia o contingenciamento de recursos a ser investido no programa, além do que estava proposto inicialmente.

O importante a destacar é que o Governo Marconi Perillo, com o objetivo de se diferenciar da administração anterior, procura introduzir inovações no programa de renda mínima herdado do Governo Maguito Vilela, mesmo que essas inovações não viessem a significar aumento no atendimento registrado pelo PAFC. No máximo a mudança consistiu em dar à distribuição da cesta um formato mais eficiente e humanizado do que o do programa anterior. A afirmação de uma beneficiária exemplifica a força do argumento usado pelo governo no sentido de afirmar-se diferente do programa anterior: “o mais importante, neste programa, é que a gente pode escolher, num armazém perto de casa, os produtos que precisamos para nossa alimentação, e saímos com a nota fiscal. Consigo com o dinheiro do cartão, comprar arroz inteirinho e feijão novo, que cozinha rápido, é mais gostoso e não acaba com o gás”.<sup>95</sup>

Porém, o argumento oficial de avanço em relação ao PAFC, por oferecer às famílias carentes a escolha dos alimentos a comprar, além da comodidade na compra, não se justifica. Quando muito, ele sugere a utilização de mecanismos técnicos para convencimento da opinião pública sobre as virtudes do Renda Cidadã. Sob outro ângulo, esse programa continua a apresentar traços do padrão tradicional de políticas sociais no Brasil - assistencialismo e clientelismo -, devido à sua vinculação a um governo e, sobretudo, ao titular da gestão, no caso o governador (Abreu, 2002; Yasbek, 2004). E também por dar prioridade à necessidade e não ao direito (Draibe, 1997), o Renda Cidadã outra vez não se diferencia do PAFC e nem representa ruptura com o

---

<sup>95</sup> Ver revista Economia e Desenvolvimento, Ano II, N° 7, abril/junho de 2001. página 08

padrão do governo anterior, mas confirma a tendência da política social brasileira, da focalização, influenciada pela ideologia neoliberal (Azevedo e Andrade, 1997).

Ao lado de registrar estas quase continuidades, é importante levar em consideração que a implementação dos dois programas, o PAFC e o Renda Cidadã, teve como pano de fundo a disputa inter-elites pela hegemonia política no estado, protagonizada pelo PMDB e pelo PSDB.

Há, no entanto, outra diferença significativa entre o PAFC e o Renda Cidadã. O primeiro não explicitava o objetivo de proporcionar às famílias carentes a inclusão no mercado. Antes, os objetivos explícitos pelo PAFC fixavam-se em prestar, de forma solidária, auxílio alimentar às famílias carentes através da distribuição direta de cestas básicas de alimentos, sem conexões ao comércio e às regras de compra.

Por sua vez, o Renda Cidadã apresenta uma perspectiva de inclusão social das famílias carentes, especialmente ao mercado de consumo. Este programa segue, portanto, a tendência conceitual contemporânea das políticas sociais de, em face ao aumento do desemprego estrutural e da redução da necessidade de um número massivo de pessoas no setor produtivo (Draibe, 1989), proporcionar que os indivíduos excluídos economicamente possam ser incluídos não mais somente – e exclusivamente – por meio do trabalho, mas agora cada vez mais por meio do consumo. Essa tendência é verificada em algumas nações européias, em particular na França. Neste país Rosanvallon observa que foi criada na década de 1990 a Renda Mínima de Inserção (RMI) com o objetivo de proporcionar ao indivíduo desempregado – e portanto sem renda – inclusão no mercado através do consumo (Rosanvallon, 1998).

A forma dominante de inclusão social ainda permanece sendo o trabalho, pois são exigidas contrapartidas dos beneficiários de programas de renda mínima para que se mantenham reciclando profissionalmente no sentido da empregabilidade. O trabalho, ainda que tenha perdido sua centralidade nos processos produtivos do início de século, dada a presença da ética meritocrática, continua sendo uma das formas considerada mais legítima de inclusão social.

O modelo de política econômica (ajuste fiscal, juros altos, metas inflacionárias e de *superávit* primário rígidas) adotado pelo governo central nos anos 90 desacelera a economia, o que, acrescido ao processo de automação industrial, faz reduzir o número de postos de trabalho, especialmente no setor secundário. Estruturam-se bases efetivas para a agudização dos problemas sociais, do aumento do desemprego e

impossibilidade de inclusão pelo mercado no modelo tradicional.<sup>96</sup> Em decorrência, os governos vêm-se impelidos a alternativas de políticas e estratégias de inclusão concebidas na esfera do consumo, através de renda mínima, em vez da produção. Esse é o aspecto diferenciador do Renda Cidadã frente ao seu antecessor, o PAFC.

### **Política Assistencial em Goiás: (1995-2002)**

Conforme vimos no terceiro capítulo e no item anterior, os programas de assistência social dos dois governos não apresentam variação significativa. A maioria dos programas assistenciais desenvolvidos durante as duas gestões integravam ou derivavam das políticas nacionais (de Assistência social do Idoso, da Pessoa Portadora de Deficiência e da Criança e do Adolescente). Por isso, eles foram financiados, em grande medida, pelo governo federal, através do FNAS/MPAS. Nesse sentido, a maioria dos programas assistenciais dos Governos Maguito Vilela e Marconi Perillo resultaram do processo de descentralização colocado pela LOAS/1993 e que, em Goiás, assumiu a forma da estadualização.

Três dos programas de assistência à criança e ao adolescente tiveram continuidade do Governo Maguito Vilela para o Governo Marconi Perillo. Assim foi com o PROTER, com o programa de creches e com o Programa Brasil Criança Cidadã, todos eles financiados com recursos do governo federal.

Quanto aos demais programas, constata-se algumas variações relevantes. Por exemplo, na gestão do Governo Marconi Perillo introduz-se programas significativos e até então inéditos, como o PETI e o Projeto Jovem, ainda que este último tenha herdado muito do Programa Oficina Educacional Comunitária do governo anterior. A diferença esteve basicamente nas origens das fontes de financiamento, uma delas no governo estadual e a outra no governo federal.

Vista deste ângulo, soaria inadequado caracterizar na política assistencial à criança e ao adolescente, algum incremento considerável de um governo a outro. A intensificação das ações e programas sociais para crianças e adolescentes carentes frente ao padrão anterior a 1995 foi resultado do movimento de setores organizados da sociedade civil, defensores de políticas públicas voltadas à prevenção, à educação e

---

<sup>96</sup> Tradicionalmente os cursos profissionalizantes oferecidos pelos governos são os que demandam um baixo investimento, como cursos de padeiros, confeitários, cabeleiros, manicure, pedicure, serralheiros, etc.

profissionalização de menores carentes e/ou em situação de risco. A pressão social, em nível nacional, levou à criação e implementação do ECA, com efeitos de forte impacto sobre a responsabilização do poder público face às políticas de proteção ao menor. Se recorrermos aos números apresentados no capítulo 3, essa afirmação torna-se mais clara. O Governo Maguito Vilela atendeu a 73,5 mil crianças e adolescentes carentes, enquanto os programas da gestão 1999-2002 atingem a 78,1 mil atendimentos, confirmando, portanto, relativa ausência de variação nessa política entre os dois governos.

No que tange à política assistencial do idoso, as duas gestões buscaram apoiar e executar ações coadunadas à Política Nacional do Idoso. De acordo com dados sobre o volume de gastos dos dois governos, no triênio 1995-97 gastou-se com a assistência ao idoso R\$ 2,08 milhões e no quadriênio 1999-2002, R\$ 2,5 milhões. Quanto ao volume de pessoas atendidas, os documentos mostram que o Governo Marconi Perillo atendeu a 33,2 mil idosos e no triênio 1995-98 24,17 mil. Tendo em vista que os dados sobre o Governo Maguito Vilela referem-se a seus três primeiros anos de gestão, é lícito considerar que, dispondo dos dados relativos ao mandato completo, a diferença poderia diminuir. Assim, também na política de assistência ao idoso prevalece a continuidade no padrão dos programas desenvolvidos, sem qualquer incremento significativo.

Com relação à política e programas sociais de apoio à inclusão de deficientes, nos dois governos constata-se novamente a estadualização, sob predomínio de recursos repassados pelo governo federal. As mesmas considerações feitas à assistência ao idoso valem para esse segmento, evidenciando a mesma lógica de preservar os padrões conceitual e de execução.

A LOAS, como visto, encerra um forte papel de indutor institucional para essa relativa homogeneidade entre as gestões de 1995-98 e 1999-2002 em Goiás. Pelo seu Artigo 11, Capítulo III, “as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” Com efeito, embora se tenha verificado a descentralização político-administrativa prescrita na Constituição de 1998, ou a estadualização das políticas citadas acima, o Governo Federal continua não só como coordenador mas em grande medida como principal financiador da política social. Esta é uma forma, primeiro, de incentivar os governos subnacionais a assumirem a

responsabilidade pela coordenação e execução das políticas de assistência social em plano local; em segundo lugar, de evitar o paralelismo de ações entre os três níveis de governo. Por último, também favorece a continuidade dos programas em execução após as mudanças de governos.

### **Outros Programas Não-Contributivos**

No que diz respeito a outras áreas da política social, também apontamos nos capítulos anteriores a introdução de ações inovadoras nas áreas da educação e habitação. Com relação à primeira, o Governo Marconi Perillo teve por eixos o Salário Escola e o Bolsa Universitária. Ambos encaixam-se no perfil de programas de transferência de renda e em certa medida sua implantação evidenciou um traço progressista da agenda social. Este traço fica mais nítido se visto ao lado do Programa Renda Cidadã, compondo assim inovações de importância relativas no combate à pobreza no estado.

Com relação ao Programa Salário Escola, verifica-se um dado positivo em sua contribuição para reduzir os índices de evasão escolar e de reprovações, bem como em possibilitar melhora relativa nas condições de vida a um conjunto de crianças além das inscritas no programa, uma vez que se dirige ao universo familiar. De acordo com dados da Secretaria Estadual de Educação, a reprovação na rede estadual de ensino fundamental baixou de 11,2% em 1998 para 8,4 % em 2001, e na rede municipal de ensino fundamental baixou de 12,9% para 10,6%. Na rede estadual de ensino médio, a reprovação baixou de 7,1% em 1998 para 5,7% em 2001, enquanto na rede municipal, a reprovação baixou de 6,7% para 5,3%.

Esses dados sugerem que a exigência dos programas de transferência de renda para suplementação alimentar (o PAFC e seu sucessor, Renda Cidadã) para que as famílias carentes mantivessem os filhos de 07 a 14 anos matriculadas na rede pública de ensino contribuíram significativamente não só para redução da reprovação na rede pública, como também para o número de alunos matriculados (Tabela 24). Podemos dizer que dada sua natureza, a contribuição do Salário Escola para diminuir a evasão escolar e para o incremento no número de alunos matriculados na rede pública foi

maior. O aumento significativo de alunos matriculados no ensino médio<sup>97</sup>, conforme a Tabela 24, é um dado que confirma, em certa medida, esse incentivo provocado pelo Salário Família.

**Tabela 24 – Alunos Matriculados na Rede Pública por Nível de ensino – 1995-2002.**

Ano	Pré-escolar		Alfabetização		ensino fundamental		Ensino médio	
	Estadual	municipal	estadual	municipal	estadual	municipal	estadual	municipal
1995	49.283	47.800	---	---	593.470	298.266	120.961	3.439
1996	32.117	30.386	16.997	25.050	648.485	307.081	139.938	3.760
1997	24.987	31.339	22.872	24.133	673.072	330.183	159.824	4.272
1998	25.773	37.828	13.171	22.146	674.283	375.021	184.287	3.434
1999	30.152	37.898	10.339	24.864	666.626	388.611	208.491	2.237
2000	9.192	48.003	4.977	33.431	629.333	413.549	225.594	1.532
2001	4.890	55.061	1.916	37.426	575.406	421.389	229.084	1.121
2002	4.768	51.805	2.016	39.393	550.617	440.344	237.318	669

**Fonte:** Governo de Goiás - Secretaria da Educação ( 2003).

Assim, o Programa Salário Escola, juntamente com o Programa Bolsa Universitária, implementados pelo Governo Marconi Perillo, representaram inovações significativas que redundaram em incremento da política social do estado, em se comparando ao período anterior (1995-98).

Outro programa inédito do período 1999-2002 foi o Programa Banco do Povo, uma política de microcrédito direcionada à pessoas de baixa renda. Com esse programa o governo disponibiliza, através de financiamento, recursos para que indivíduos carentes possam gerar sua própria renda autonomamente. São beneficiadas 33,6 mil pessoas no período 1999-2002, dado que imprime ao programa um caráter de alternativa para a diminuição do trabalho formal resultante da reestruturação produtiva e da crise econômica dos anos 90 e início do século XXI. Em se comparando ao desempenho do Projeto Solidariedade e Trabalho do Governo anterior, que oferecia, por meio de convênios com instituições empresariais, qualificação e formação profissional, o Banco do Povo se mostrou mais eficiente e barato, com a vantagem de que o investimento nesse programa retorna quase integralmente aos cofres públicos.

<sup>97</sup> O Salário Família beneficiava famílias carentes que mantivessem filhos de 07 a 17 anos matriculados na rede pública de educação. A exigência do PAFC e do Renda Cidadã, era de crianças até 14, que tinham igualmente que estar matriculadas.

Na área da habitação, o programa Cheque Moradia, implementado pelo governo Marconi Perillo em substituição ao Projeto Meu Lote, Minha Casa do governo anterior, apesar de poder ser encaixado como programa de transferência de renda, não representou avanço dessa política, sobretudo no que se refere ao número de famílias beneficiadas e ao volume de recursos investidos. Enquanto o governo anterior investiu R\$ 55,7 milhões no Projeto Meu Lote, Minha Casa, distribuindo 47,2 mil lotes e 18,5 mil *kits* de materiais de construção, a gestão 1999-2002 destina R\$ 47 milhões no programa Cheque Moradia, beneficiando 14,2 mil famílias.

Esta relativa vantagem ao Projeto Meu Lote, Minha Casa, perde substância diante da forma como ele foi implementado, vale dizer, através da doação indiscriminada de lotes sem infra-estrutura. A compensação comparativa a favor do Cheque Moradia aparece na instalação de infra-estrutura básica (rede de esgoto e água tratada, e energia elétrica) que acompanhou os loteamentos disponibilizados, pelas prefeituras, para construção dos conjuntos habitacionais com recursos do governo estadual. Conseguiu prevenir com essa sistemática, diversos problemas causados pela política de doação de lote praticada no governo anterior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, a análise da política social nos governos Maguito Vilela e Marconi Perillo em Goiás, apresenta continuidades e mudanças significativas. As mudanças entre os dois governos significaram um acréscimo relevante no conjunto da política social no Estado. O êxito pode revelar-se mais significativo caso consideremos, de início, as ações sociais no período 1983-1994, antes da reestruturação das políticas sociais iniciadas no país na segunda metade dos anos 80. Vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um relativo adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais - representado especialmente pelos programas de transferência de renda -, assim como de uma maior responsabilidade pública na produção e operação dessas políticas.

Porém, a agudização da crise econômica na década de 1990, além de embaraçar esse caráter, torna frágil o setor público ao reduzir seus recursos disponíveis para investimentos em programas sociais. Sendo assim, as inovações supracitadas não conseguiram apresentar desempenho redistributivo que pudesse alterar significativamente as posições originais de renda e de recursos da população carente do estado.

Não obstante, os incrementos pontuais verificados não deixam de ser significativos por caracterizar, em particular, a política social do período 1995-2002. Tendo em vista os dados do segundo e terceiro capítulos, constata-se do período 1983-1994 para o período 1995-2002 incremento ou maior prioridade dada as políticas sociais, definidas pelo combate à fome das famílias carentes.

No período 1983-1994, apesar da linha de mudanças verificadas com a redemocratização do país, não se constata inovação significativa que aponte para alterar o padrão das políticas sociais conformadas nos anos 1970 e início da década de 1980. Ou seja, as políticas e programas de corte social não-contributivas continuaram marcadamente assistenciais e direcionados aos grupos considerados vulneráveis. A grande parcela da população carente continua à mercê de atendimentos pontuais, esporádicos e de caráter filantrópico, realizados pela Organização das Voluntárias de Goiás e por entidades filantrópicas extra governamentais sem fins lucrativos.

No Governo Maguito Vilella, a ênfase na área social passa a ser dada à questão alimentar das famílias vivendo abaixo do limiar da pobreza. Isto se deve, de um lado, em resposta à crise econômica dos anos 1980 e 1990 que, concomitante às

reformas econômicas conservadoras, desacelera o processo de crescimento econômico do país, contribuindo para a expansão do desemprego, a redução do nível de renda dos trabalhadores e o conseqüente aumento do número de famílias vivendo na miséria.

Nos anos precedentes, entre 1989 e 1993, vários dos programas federais foram desativados em razão da crise econômica, entre eles os de alimentação e nutrição, salvo o da merenda escolar. A ausência do governo federal nessa área, portanto, pressionou os governos subnacionais para suprirem as funções do Estado social, o que resultou, em algumas unidades federativas, em eliminação gradativa dos programas de subsidio a alimentos, e substituição dos mesmos por programas de renda mínima focalizados na parcela mais carente da sociedade.

Portanto, acompanhando uma tendência verificada na política social brasileira a partir do final dos anos 1980, pelos estudiosos, o governo de Maguito Vilela adota iniciativas de transferência de renda até então inéditos no Estado. Nesse sentido, o PAFC representa uma inovação significativa na política social do Estado, por romper com padrões anteriores baseados grandemente em ações pontuais e assistenciais, e por apontar para uma nova tendência das políticas públicas de corte social, que assenta-se na concepção de incluir parcelas carentes ao fluxo do consumo e dos benefícios públicos.

Contudo, no plano da política de assistência social, especialmente em decorrência do processo de estadualização da Política Nacional de Assistência Social incentivado pelo governo federal e por influência do ECA, o Governo Maguito Vilela guarda, em relação ao período anterior, relações de continuidade.

O Governo Marconi Perillo prossegue nos desígnios de transferência de renda para orientar a política social em Goiás. Porém, para diferenciar sua gestão da anterior, busca apresentar sua rede de programas sociais, evitando fixar-se no atendimento emergencial das famílias carentes, e estendendo ações no sentido de permitir aos beneficiários possibilidade de autonomia da tutela do Estado.

Além dos fatores supracitados, também foi significativo para as alterações na política social do estado, a redemocratização política do país, que fornece outros meios de motivação aos gestores públicos para enfatizarem a agenda social. A expectativa de maximização de ganhos político-eleitorais, com o retorno das eleições, revela-se um dos mais ativos motivadores.

Finalizando, se de um lado mostra-se correto constatar as mudanças importantes nas políticas e programas sociais no estado, de outro não caberia inferir

dessas mudanças incrementos ou maior disponibilidade de recursos para a área social. Como procuramos trabalhar os dados a que tivemos acesso, a participação do gasto social no conjunto das despesas do Estado têm se mantido relativamente estável, com oscilações que não permitem concluir por direcionamentos que busquem alçá-los para posições de prioridade orçamentária e política.

Nesse sentido, as inovações na política assistencial em Goiás, especialmente com a introdução dos programas de transferência de renda, como o Renda Cidadã, o Salário Escola, o Bolsa Universitária, e a introdução de um programa de microcrédito (o Banco do Povo), representam não somente um incremento na agenda (e do gasto) social do estado. Representam também a aplicação de mecanismos com o fim de racionalizar o gasto público com programas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. M. O Controle Social e a Mediação da Política de Assistência Social na Sociedade Brasileira na Atualidade: indicações para o debate. *Revista de Políticas Públicas*, Ufama. São Luis, 2002. vol. 6, n° 1
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. e SAMUELS, David. A Nova Política dos Governadores. *Lua Nova*, 1997. n° 40:41-97.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, junho 1995. n° 28: 88-108
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, junho 1996. n° 31: 44-66
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, junho 1999. vol. 14, n° 40: 111-141
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendência no Estudo Sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999 b.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 2004. Vol. 18.N°2
- AZEVEDO, Sérgio de. e ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A Reforma do Estado e a Questão Federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli. e AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: ed. UNB, 1997.
- BARBOSA DE OLIVEIRA. C. A. Comentários Sobre a Crise Atual do Estado. texto para discussão. IESP/FUNDAP. São Paulo, 1989. N° 19
- BRASIL. Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da Reforma do aparelho de Estado*. Brasília, nov. 1995.
- BRASIL: Secretaria do Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, 1998. n° 45:49-97.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora Unesp/ENAP, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 12, Dez. 1995.

COHN, Amélia. As Políticas Sociais no governo FHC. In: *Tempo Social; Rev. Sociologia*. USP, São Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999.

COHN, Amélia. Pobreza, Exclusão e Fragmentação Social Pós-Conferências Mundiais (1999 b). Disponível em: [http:// observat6riodacidadania.com.br](http://observat6riodacidadania.com.br); acesso em 2 novembro 2004.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli. e AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: ed. UNB, 1997.

DINIZ, Eli. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DRAIBE, Sônia M. O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas. In: *Ciências Sociais Hoje*: ANPOCS, 1989.

DRAIBE, Sônia M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: *Prioridades e Perspectivas das Políticas Públicas para a Década de 90*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DRAIBE, Sônia M. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes. e PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: edusp e UNRISD, 1995.

DRAIBE, Sônia M. A Política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma? In: DINIZ, Eli. e AZEVEDO, Sérgio. (orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: ed. UNB, 1997.

DRAIBE, Sônia M. *Brasil, a Proteção Social Após 20 Anos de Experimentação Reformista. Políticas Públicas: proteção e emancipação*, 2002.

DRAIBE, Sônia M. É preciso um sistema de proteção social. 2004. Disponível em: <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2004/02/07/joreco20040207009.html>. Acessado em março de 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, 1991. nº 24: 85-116.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas. In: RICO, Elizabeth M. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999.

FAGNANI, Eduardo. *Pobres Viajantes – Estado e Transporte Coletivo Urbano – Brasil 1964-84*. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1985. (Tese de Mestrado)

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social no Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 1985.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O Que é Política Social*. São Paulo: editora brasiliense, 1991. 5ª edição

FIGUEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Angelina Maria C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. In: Textos IDESP, nº 15, São Paulo, 1986.

Folha de São Paulo. São Paulo, 7 de abril de 1998.

GOVERNO DE GOIÁS: Plano Plurianual 2000-2003. Seplan, 2001.

GOVERNO DE GOIÁS: Relatório da Ações Governamentais do Governo Iris Rezende. Seplan-GO, 1983.

GOVERNO DE GOIÁS: Relatório das Realizações Governamentais do Governo Henrique santillo 1987-1990 . Seplan-GO, 1990.

GOVERNO DE GOIÁS: Relatório das Realizações Governamentais do Governo Íris Rezende 1991-94 . Seplan-GO, 1994.

GOVERNO DE GOIÁS: Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela Secretaria Especial da Solidariedade Humana no Triênio 1995-97. Goiânia, 1998. SESH.

GOVERNO DE GOIÁS: Relatório de Avaliação Setorial – PPA - 1999 a 2002. Secretaria de Cidadania e Trabalho, 2003.

GOVERNO DE GOIÁS - Relatório Quantitativo de Ações – Secretaria de Cidadania e Trabalho, 2003.

GOVERNO DE GOIÁS: Secretaria da Educação, 2003.

GOVERNO DE GOIÁS: Secretaria da Fazenda, 2003.

GOVERNO DE GOIÁS: Secretaria Especial de Solidariedade Humana, 1998.

HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo; Paz e Terra: 1993.

IBGE (1998). Internet: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE-PNAD (1999). Internet: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE-PNAD (2001). Internet: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE-PNAD (2002). Internet: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

JACOBI, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. São Paulo, FGV: 2001.

Jornal Opção. Goiânia, 19 a 25 de maio de 2002. p. A-8.

Jornal Opção. Goiânia, 18 a 24 de Abril de 2004. p. A-13

LIPIETZ, A. Miragens e Milagres: problemas de industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOBO, Thereza. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999.

MARICATO, Ermínia. e MORAES, Lúcia Maria. O Mentirão, ou Melhor, o Mutirão de Goiás. In: Lua Nova, 1988. nº16. p. 74-83

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado? *Perspectivas*. Revista de Ciências Sociais. São Paulo, 12/13: 1-17, 1990.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As Possibilidades da Política: idéias para a Reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado Para a Sociedade Civil: temas éticos e políticas da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Plano de Trabalho: diretrizes e proposições do Governo Iris Rezende (1983-1986). Março, 1983.

RAMOS, Maria Helena R. & BARBOSA, Maria José de S. Gestão de Políticas Urbanas e Mecanismos de Democracia Direta. In: RAMOS, Maria Helena R. (Org.). *Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas*. São Paulo, Ed. DP e A, 2002.

Revista Economia e Desenvolvimento, Ano II, Nº 7, abril/junho de 2001.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. In: Dados v. 39 nº 2, Rio de Janeiro, 1996. pp. 195-211.

- REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). In: Dados v. 40 n° 3, Rio de Janeiro, 1997.
- ROCHA, Hélio. Os Inquilinos da Casa Verde: governos de Goiás de Pedro Ludovico a Maguito Vilela. Goiânia: Cast e Hélio Rocha, 1998.
- ROSANVALLON, Pierre; A Crise do Estado Providência. Goiânia: UFG, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. A Nova Questão Social. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, junho 2003. vol. 18, n° 52: 35-54
- SANTOS, Wanderley G. dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SANTOS, Wanderley G. dos. Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SOLA, Lourdes. Estado, Mercado e Democracia. São Paulo; Paz e Terra: 1993.
- SOUZA, Celina. e CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. In: *Lua Nova* 48: 187-212. 1999.
- SOUZA, Celina. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências. In: *Lua Nova* 52: 5-28. 2001.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. e NETO, Balizeu A. M. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Planejamento e Políticas Públicas/IPEA. Brasília, 1995. N° 12.
- TELES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. São Paulo, editora 34, 2001.
- YASBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. São Paulo em Perspectiva. n° 2, São Paulo, 2004.
- VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Em Torno do Conceito de Política Social. Rio de Janeiro, 2002. disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acessado em Março de 2005.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)