

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº 111

"A Política Social e a
Econômica".

Fernando A. Rezende da

Maio de 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 111

"A Política Social e a Crise
Econômica"

Fernando A. Rezende da Silva

Maio de 1987

Tiragem: 105 exemplares

Trabalho concluído em: Fevereiro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13º/17º andares

20.020

Rio de Janeiro

RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A POLÍTICA SOCIAL E A CRISE ECONÔMICA*

Fernando Rezende

Cesse tudo o que a Musa antiga canta
Que outro valor mais alto se alevanta.

(Luís de Camões, Os Lusíadas, Canto Pri-
meiro)

INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos, simpósios e seminários têm sido realizados nos últimos quinze anos sobre problemas de política social em diversos países da América Latina. Sucedem-se as críticas ao modelo concentrador de desenvolvimento, ao caráter excludente dos programas assistenciais, à inexistência de uma política de emprego e à associação espúria de interesses entre o Estado e os grandes empresários privados em detrimento da melhoria das condições de vida de povo. Propõem-se revisão do modelo, ampliação da cobertura dos programas sociais, prioridade a redução do desemprego e do subemprego, redução das iniquidades e ênfase na satisfação das necessidades básicas da população. Apesar da abundância de diagnósticos e da propriedade de várias das soluções apontadas, não se verificaram mudanças nas políticas governamentais voltadas para a redução das desigualdades sócio-econômicas que marcam a maioria dos países do continente.

Momentos de crise reacendem as expectativas de mudança. Pode-se imaginar que frente a uma maior escassez de recursos providências serão adotadas para reorientar a ação do Estado no campo social e utilizar de forma mais eficiente os recursos disponíveis. No caso específico de alguns países da América Latina, as esperanças de uma profunda mudança de atitude foram ainda reforçadas pela coincidência da crise econômica recente com o processo

* Trabalho apresentado na Conferência patrocinada pela Universidade de Pittsburgh, Pa, março 1987. Versão preliminar.

de liberalização política. À exceção do Chile, os principais países da América do Sul passam por uma experiência interessante de administrar a crise dos anos 80 juntamente com a transição de regimes militares autoritários para modernas democracias representativas. As dificuldades da conjuntura econômica somam-se, portanto, aquelas decorrentes da exposição dos conflitos políticos. O discurso governamental reconhece a urgência na adoção de medidas destinadas a reduzir as carências sociais mas não demonstram qualquer avanço nessa direção. Quiçá o tempo transcorrido ainda seja muito curto para que se possa fazer uma avaliação criteriosa e imparcial dessa experiência.

Não obstante as dificuldades encontradas para uma avaliação compreensiva dos efeitos da crise sobre as políticas sociais, é possível reunir elementos e observações que sirvam de base à discussão do tema central deste artigo. Recente seminário promovido pelas principais agências internacionais de desenvolvimento¹ forneceu um abundante material para análise crítica e reflexão. Aos "papers" apresentados nessa reunião somam-se inúmeros estudos anteriores que vêm abordando essa questão desde o início dos anos 70, quando a inversão do quadro externo interrompeu um processo mais ou menos generalizado de crescimento. Rer ler esses documentos e refletir a posteriori sobre o seu conteúdo é o passo inicial para a discussão de novas propostas de mudança.

2 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DOS ANOS 70 E A CRISE DOS 80

No início dos anos 60, o debate sobre a experiência de desenvolvimento econômico da América Latina concentrava-se na análise das possibilidades de sustentação do crescimento com base na substituição de importações. A bem-sucedida experiência do imediato pós-guerra, quando inúmeros países do continente sustentaram ta

²Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: Que Hacer? Reunião organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Lima, Peru, 25 a 28 de novembro, 1986.

xas elevadas de crescimento aplicando a receita da industrialização substitutiva de importações desenvolvida nos laboratórios da CEPAL, foi interrompida, suscitando um debate sobre vícios e virtudes das políticas de desenvolvimento adotadas pelos países da região e o conteúdo deletério das políticas ortodoxas de estabilização ²

A década de 60 foi marcada pela irregularidade no desempenho econômico, consequência das distintas experiências de ajustamento econômico e mudanças políticas. Enquanto, no Brasil, o aprofundamento da crise levou a uma rápida ruptura institucional com a instalação do regime militar ainda no início do período (1964) os demais países do cone-sul viveram experiências distintas. O realinhamento político do novo governo brasileiro e o reenquadramento do país no universo controlado pelo capitalismo ocidental, abriram espaço para que o país aproveitasse as suas vantagens naturais como fronteira de expansão do capital internacional. Entre 1967 e 1972 o Brasil registrou as taxas mais elevadas de crescimento econômico anual de toda a experiência passada de desenvolvimento latino americano, para a alegria dos poucos beneficiários do "milagre". Para o resto da América Latina, excetuado o milagre brasileiro, a segunda metade da década de 60 apresentou ma gros resultados do ponto de vista econômico.

A duração da crise agravou as tensões sociais e a turbulência política. Curtas experiências de buscar saídas para o estancamento sob a égide de regimes democráticos - como a reedição da experiência peronista na Argentina e a alternativa socialista de Salvador Allende, no Chile -, tiveram vida curta. Pressões externas e internas forçaram a intervenção militar nos demais países do sul do continente, inaugurando um novo período no que diz respeito a estratégias de crescimento e reorientação das políticas governamentais. No campo econômico, a abertura ao exterior e a marca característica. Na área política, o fortalecimento do Es-

²Ver Maria da Conceição Tavares, Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, Cap. 1.

tado-Burocrático-autoritário define as regras de um processo decisório excludente. No campo social, a expansão de alguns programas assistenciais busca assegurar um mínimo de equilíbrio entre as necessidades de acumulação do sistema econômico e de legitimação do regime político.

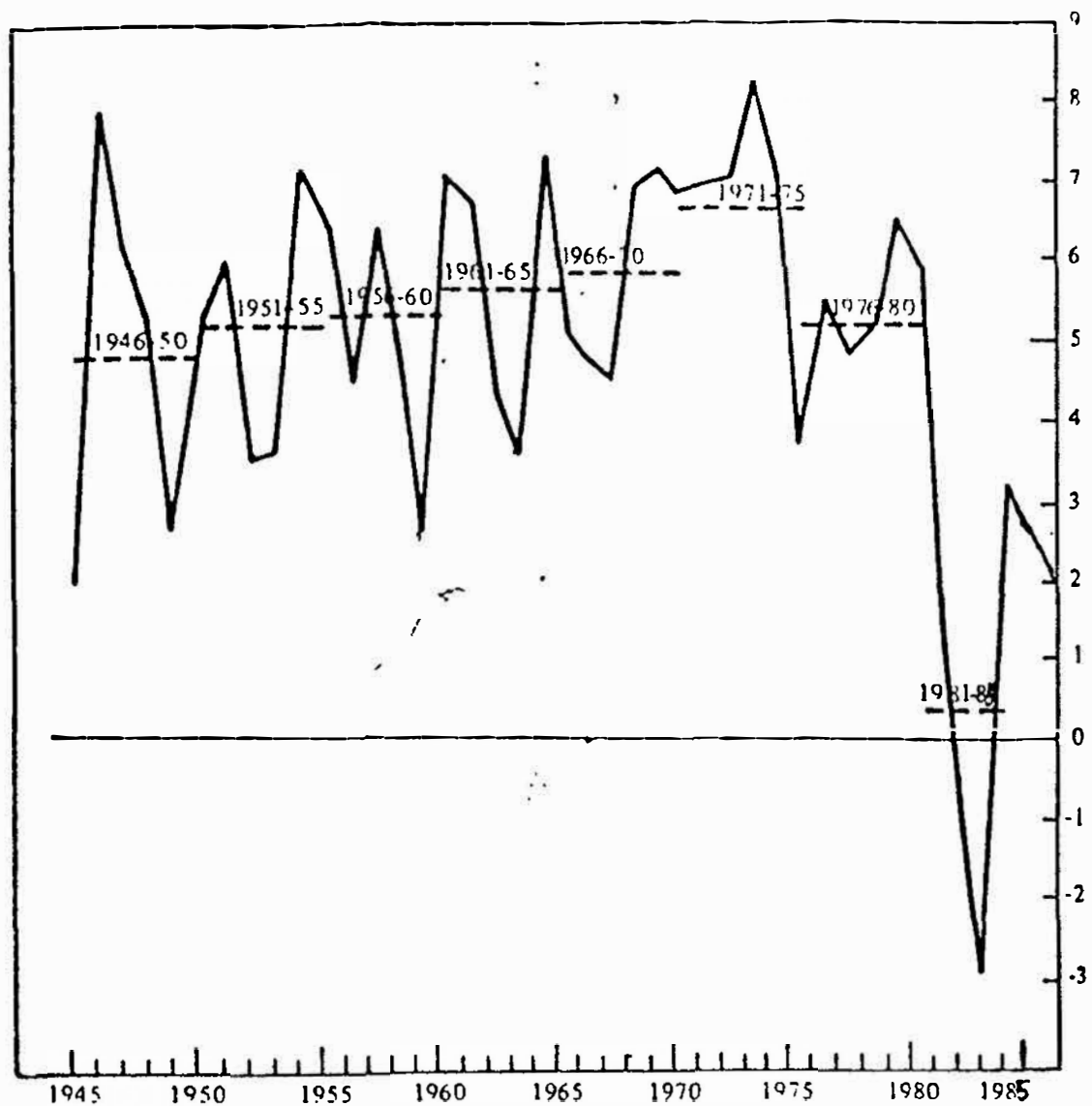
Ao mesmo tempo em que a subordinação aos interesses internacionais e a prioridade ao crescimento econômico acelerado re produzia, de forma ainda mais perversa, as conseqüências sociais negativas de um processo excludente de desenvolvimento, alguns indicadores sociais mostravam o efeito das medidas compensatórias destinadas a contrabalançar o aumento da pobreza e as precárias condições de atendimento das necessidades básicas da população.

O traço comum das experiências de desenvolvimento ao longo dos anos 70 é a facilidade de acesso à poupança externa, que facilita a administração dos conflitos entre as necessidades econômicas de acumulação e as exigências políticas de legitimação. O acesso a recursos externos viabiliza a realocação de recursos domésticos e a recuperação dos gastos sociais. As experiências são distintas, mas o caso brasileiro retrata, com perfeição, a natureza dos conflitos. Enquanto a maioria dos países já na metade da década procurava ajustar-se à nova realidade internacional decorrente do primeiro choque do petróleo, o governo brasileiro apostava na transitoriedade da crise e seguia sustentando taxas elevadas de crescimento financiados por uma crescente ampliação da dívida externa. A taxa de crescimento do PIB per capita, no Brasil, manteve-se em torno de 6% em flagrante contraste com o magro desempenho registrado na maior parte do continente.³

Em franco contraste com o desempenho econômico, a situação social continuava dando nítidos sinais de deterioração, a despeito da ampliação da cobertura de alguns programas assistenciais. As oportunidades de emprego regular, no setor organizado da

³Na Argentina, Chile e Uruguai, o crescimento do PIB per capita no mesmo período foi de 0,8 e 2,6, respectivamente (Cf. CEPAL, 1986).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
DO PRODUTO INTERNO BRUTO



Cf. Cepal (1986). Division de Desarrollo Social.

NÍVEL E RITMO DE CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA 1950-1980

	PIB per capita (US\$ de 1970)		Índice de crescimento 1950-80 (porcentagens)	Crescimento do PIB per capita (Taxas anuais)			
	1980	1950		1950-80	1950-60	1960-70	1970-80
MÉDIA REGIONAL	1 007	439	230	2.8	2.3	2.8	2.4
Países com moderniz. avançada (A)							
Argentina	1 345	859	157	1.5	1.0	2.8	0.8
Chile	1 047	667	157	1.5	1.7	2.1	0.9
Uruguai	1 423	956	149	1.3	0.9	0.5	2.6
Costa Rica	974	390	250	3.1	3.3	3.2	2.9
Panamá	1 154	464	249	3.1	2.0	4.8	2.5
Venezuela	1 268	684	185	2.1	3.6	2.2	0.5
Países com modernização acelerada e desequilibrada (B)							
Brasil	958	273	351	4.3	3.6	3.2	5.1
México	1 366	513	266	3.3	3.0	3.6	3.4
Colômbia	824	409	201	2.4	1.7	2.2	3.3
Equador	732	295	248	3.1	1.9	1.7	5.7
Paraguai	633	317	199	2.3	0.1	1.8	5.1
Peru	690	408	169	1.8	2.8	2.1	0.5
R.Dominicana	601	248	242	3.0	2.7	2.1	4.2
Países com moderniz. incipiente (C)							
Bolivia	382	276	138	1.1	1.8	3.2	1.9
El Salvador	432	286	151	1.4	1.8	2.2	0.1
Guatemala	561	320	175	1.9	0.9	2.4	2.5
Haiti	148	142	104	0.2	0.1	0.5	1.9
Honduras	357	256	133	1.1	0.3	1.8	1.3

economia, não guardavam uma relação proporcional com a urbanização, aumentando o descompasso entre o crescimento da força de trabalho urbana e a demanda de mão-de-obra e forçando uma parcela cada vez maior de trabalhadores a buscar seus meios de sobrevivência no setor informal do mercado de trabalho.⁴ A concentração da renda continuou aumentando pela inexistência de uma política de rendas que evitasse a deterioração salarial. As estatísticas de alimentação, nutrição e habitação mostram uma nítida deterioração das condições de vida do povo.⁵ A contrapartida desses fatos negativos é a preocupação do governo em atuar sobre os efeitos e não sobre as causas. Ao invés de adotar uma política de emprego, criam-se programas de assistência ao desempregado (Chile, Peru). Ao invés de definir uma política de rendas, busca-se ampliar a oferta de serviços públicos gratuitos, ou a preços subsidiados (educação, saúde, alimentação).

Mesmo nos casos em que se registra uma ampliação dos gastos públicos em programas sociais não há garantia de que os beneficiados pertençam aos grupos menos favorecidos da população.

Estudos sobre a distribuição dos benefícios dos gastos públicos têm demonstrado que seu impacto redistributivo é, na melhor das hipóteses nulo, quando não regressivo.⁶ Isto é, ao aumento do gasto social não corresponde, necessariamente, um melhor acesso, das populações marginalizadas aos benefícios do crescimento econômico, senão que tal acréscimo possa representar uma outra forma de reprodução das desigualdades.

⁴Ver PREALC, Mobilidad Ocupacional y Mercados de Trabajo, Chile, 1983; e PREALC, Legados del Monetarismo - Argentina y Chile, Ediciones Solar, 1984.

⁵Ver Anuário Estatístico de America Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago, 1985.

⁶I. P. Arellano, Políticas Sociales y Desarrollo, Chile, 1924-84, p. 302, CIEPLAN, 1985; idem "El Gasto Publico en Salud y la Distribución del Ingreso", OIT, Ginebra, 1969, p. 33; CEPAL, La Pobreza en America Latina: Dimensiones y Políticas, 1985.

Um dos fatores que contribuí para a desigualdade de acesso aos benefícios proporcionados pelo Estado mediante ampliação dos programas de educação, saúde, nutrição e previdência social, é a forma de prestação dos serviços e a diversificação das fontes de financiamento. A fragmentação institucional e a utilização de outros mecanismos compulsórios de financiamento do gasto público contribuíram para estabelecer uma relação espúria entre a contribuição pecuniária e o direito de acesso aos benefícios patrocinados pelo Estado, configurando uma situação em que os direitos sociais básicos deixaram de ser uma decorrência natural da cidadania.

As origens desse fenômeno remontam à criação e desenvolvimento das políticas de previdência e bem-estar social. Criadas à semelhança dos regimes de seguro social que se propunham a garantir a estabilidade sócio-política nas modernas sociedades democráticas do ocidente, os sistemas de previdência social vicejaram no contexto latino-americano sob a égide dos regimes autoritários. Mais que uma conquista das classes trabalhadoras, a expansão da previdência social foi uma decorrência de subordinação dos interesses individuais à lógica de uma ação coletiva centrada no papel do Estado como agente indutor e condutor do processo de desenvolvimento. Além de atender aos interesses da facção organizada do mercado de trabalho, a expansão da cobertura do sistema ampliava as fontes compulsórias de financiamento doméstico pela defasagem entre o crescimento da massa de contribuintes e o universo de beneficiários do sistema. Como relata Mesa-Lago, em 16 países latino-americanos (dados de 1977) o trabalhador segurado contribuiu com menos de um terço da receita dos sistemas previdenciários, cabendo aos empregadores e ao Estado contribuir com os restantes dois terços. "Todo este sugiere - de acuerdo com la ley y sin tener en cuenta la incidência - que el asegurado no costea su seguridad social y la situación se hace más inequitativa en los países con cobertura mui baja, vr. gr., en la República Dominicana la cobertura de la población total es inferior al 8%, las cotizaciones legales del empleador y el Estado representan más de quatro quintas partes de la cotización global y el Estado contribuyó

más de dos terceras partes de los ingresos en 1977, lo que sugiere un efecto regresivo en la distribución.⁷

A experiência dos sistemas previdenciários criou precedente para a utilização ampliada do critério do benefício nas decisões de expansão dos programas destinados à redução das carências sociais, contrariando os princípios básicos de equidade na implementação da política fiscal. Contribuições compulsórias, baseadas na evolução da massa salarial, foram instituídas com a finalidade de gerar recursos adicionais ao financiamento de programas de educação e habitação, ao mesmo tempo em que os excedentes financeiros acumulados pelos institutos de previdência social eram utilizados para financiar a expansão das atividades de saúde e, até mesmo, a melhoria de programas assistenciais. Reduziu-se, concomitantemente, a importância dos recursos fiscais na equação de financiamento do gasto social acarretando um problema de difícil solução. Como a base das contribuições para a previdência social e de outros encargos compulsórios semelhantes é a folha de salários, a capacidade de o Estado reagir à crise econômica com a ampliação do dispêndio social ficava bastante prejudicada, pois os recursos financeiros eram imediatamente afetados pelo desemprego e pelo arrocho salarial.

As transformações no padrão de financiamento comprometem não só a sustentação do nível de gasto, mas também o próprio acesso aos benefícios. Artifícios legais deram margem a que o Estado ampliasse a carga tributária, substituindo a cobrança usual de impostos por contribuições compulsórias semelhantes, vinculadas à ampliação dos programas sociais. A distinção dos tributos, entretanto, tais contribuições justificavam-se pela garantia adicional de direitos aos contribuintes na medida da posição ocupada por cada um no mercado de trabalho. O princípio que estipula "a cada um conforme sua contribuição" sobrepuja-se, portanto à regra que reconhece uma profunda distância entre as necessidades de gasto e a capacidade de financiamento.

⁷Mesa-Lago, Carmelo, El Desarrollo de La Seguridad Social en America Latina. Estudios y Informes de la CEPAL, 43, Chile, 1985.

A consequência imediata da transformação no padrão de financiamento do gasto social é uma elevada sensibilidade às flutuações cíclicas da atividade econômica. Na fase de expansão, o crescimento do emprego e dos salários assegura o crescimento das bases financeiras, enquanto os ciclos recessivos provocam um efeito contrário. O efeito da recessão, no caso, é duplamente perverso: o momento em que as demandas sociais são exacerbadas coincide com aquele em que a capacidade de resposta do Estado vê-se diminuída por uma maior restrição financeira. Além do efeito agregado, a mudança no padrão financeiro prejudica os propósitos de redução das iniquidades no acesso aos benefícios oferecidos pelo Estado. Na medida em que os contribuintes de fato representam uma parcela privilegiada do mercado de trabalho, a extensão dos benefícios às camadas menos favorecidas vê-se prejudicada.

A experiência brasileira dá demonstração inequívoca do pouco caso com que a questão social tem sido tratada na formulação das políticas de desenvolvimento e das consequências negativas de tal atitude. Décadas de crescimento, interrompidas por curtos períodos de ajustamento, não foram suficientes para reverter o quadro de carências sociais que têm caracterizado os países que ainda não ultrapassaram as fronteiras do subdesenvolvimento. As teorias que subordinavam o encaminhamento dos problemas sociais à aceleração do crescimento econômico estão devidamente sepultadas. Urge novas interpretações e encaminhar o debate de soluções alternativas para a retomada de um processo de crescimento com maior justiça social.

3 - A CRISE ECONÔMICA, A ABERTURA POLÍTICA E AS PROPOSTAS DE MUDANÇAS

A inauguração de uma nova década (80) foi acompanhada de uma nova fase de dificuldades econômicas. Sucessivos choques externos abalaram os alicerces do modelo de crescimento adotado a partir da segunda metade dos anos 60. A elevação dos preços das matérias-primas importadas (petróleo e outros insumos), a queda na cotação internacional dos produtos primários exportados e a explosão dos juros agravaram os desequilíbrios das contas exter-

nas, forçando a adoção de rígidas medidas de ajustamento. Programas de estabilização, implementados sob a tutela do Fundo Monetário Internacional, provocaram uma profunda recessão - a via ortodoxa para o ajuste mais rápido do Balanço de Pagamentos, com reflexos imediatos sobre o comportamento do Produto e as taxas de desemprego. Entre 1980 e 1985 o Produto Interno Bruto per capita reduziu-se em 10% enquanto a situação do emprego continuou apresentando nítidos sinais de deterioração. Os índices de desemprego aberto cresceram substancialmente no período 1979-1983, invertendo a tendência à melhoria verificada em alguns países na década de 70. Resultado semelhante é registrado nos indicadores de subemprego. Segundo estimativas do PREALC um contingente adicional de 5 milhões de trabalhadores se incorporou ao setor informal do mercado de trabalho na primeira metade da década elevando para 32% a percentagem da força de trabalho urbana ocupada em atividades que não compõem o setor organizado da economia. Os efeitos negativos sobre a renda foram ainda mais acentuados. A brutal transferência de renda para o exterior fez com que a renda per capita regional em 1985 fosse 14% inferior à de 1980. No mesmo período registraram-se notáveis perdas de salário real: -8% na indústria, -19% na construção civil e -11% no salário mínimo.⁸

O gasto social, afetado pela política de contenção do déficit público, viu-se igualmente comprometido. Conforme revelam os dados reunidos no Quadro 2 os gastos públicos em educação e saúde reduziram-se, relativamente ao total do gasto em quase todos os países da região, com perdas significativas em alguns casos. Tendo em vista a notória insuficiência dos recursos destinados à área social pelos governos da região, a incidência de novos cortes e a duração da crise comprometem o propósito de reduzirem-se, a médio e longo prazos, os diferenciais de oportunidade de ascensão social que contribuem para a reprodução ampliada das desigualdades

⁸Cf. Ricardo Lagos, "Effectos Sociales de la Crisis Económica", CEPAL, 1986.

Para Ricardo Lagos, a desconsideração dos efeitos sociais nos programas de ajustamento econômica adotados no período deveu-se à crença (infundada) de que a crise era um fenômeno passageiro e que, como tal, "poderia ser enfrentada com corretivos de caráter cíclico da economia convencional".⁹ Nada faz supor, entretanto, que a ausência de uma adequada perspectiva temporal forneça a explicação principal para a desconsideração dos efeitos sociais do ajuste macroeconômico. Agora, como em outras ocasiões, o estrangulamento externo forçou a adoção das medidas restritivas independentemente da percepção que cada um tinha de seus próprios problemas e da maneira de enfrentá-los. Afinal há anos que se discute a necessidade de uma solução global e negociada para o problema da dívida externa latino-americana e não se vislumbra qualquer perspectiva de que propostas inovadoras venham a ser adotadas com sucesso.

A desconsideração das questões sociais tem sido um fato permanente na formulação das políticas de desenvolvimento e os momentos de crise apenas expõem, de modo mais claro, a natureza do conflito. A política social, relegada a um papel secundário no conjunto das políticas governamentais, tem sido pautada por um conteúdo eminentemente compensatório, uma postura assistencialista e um caráter excludente no que diz respeito aos mecanismos de proteção social instituídos pelo Estado. A não-adoção de medidas preventivas, relacionadas à clara definição de política de emprego e de rendas na formulação de estratégias de desenvolvimento, insistentemente reclamada por inúmeros críticos das experiências de desenvolvimento regional, aponta na direção de uma dificuldade cada vez maior para a administração dos conflitos. Resta ver se a crise atual abrirá espaço suficiente à reestruturação das estratégias de desenvolvimento conforme as expectativas de mudança.

Um dado a ser considerado é a ocorrência de um processo de mudanças políticas concomitante ao aprofundamento da crise econômica. A queda dos regimes militares na Argentina, Brasil e Uruguai reacendeu as esperanças de uma mais ampla representatividade

⁹Lagos, op.cit., p.

QUADRO 2

AMÉRICA LATINA E CARIBE, GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE

(Porcentagem do gasto público total)

	Educação		Saúde		Total	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
Argentina	8.3	7.6	1.7	1.4	10.0	9.0
Barbados	21.7	18.5	10.3	10.6	32.0	29.1
Belize	12.1	17.2	8.1	9.0	20.2	26.2
Bolivia	30.6	26.9	8.6	3.1	39.2	30.0
Brasil	5.4	3.7	7.4	7.3	13.8	11.0
Costa Rica	24.8	19.4	25.0	22.5	49.8	41.9
Chile	14.7	13.8	6.5	6.0	21.2	19.8
El Salvador	19.6	16.6	8.7	8.4	28.3	25.0
Guyana	13.2	8.3	3.6	4.9	16.8	13.2
México	18.7	11.0	3.9	1.2	22.6	12.2
Panamá	13.5	11.0 ^a	12.2	13.1 ^a	25.7	24.1 ^a
Paraguai	12.6	12.0 ^a	3.7	3.7 ^a	16.3	15.7 ^a
Peru	13.8	18.5 ^a	6.1	6.2 ^a	19.9	24.7 ^a
República Dominicana	13.7	15.3	9.1	10.6	22.8	25.9
San Vicente	23.1	16.6	13.9	11.3	37.0	27.9
Uruguai	9.4	6.5	4.7	3.4	14.1	9.9
Venezuela	18.3	19.1	8.5	8.6	24.8	27.7

Fonte: CEPAL (1986) Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Mimeo. Trabalho apresentado no XXI Período de sessões da CEPAL México, 17-25 Abril de 1986.

Cf. Lagos (86).

política na formulação das políticas governamentais que viabilizasse a busca de soluções alternativas para a adaptação à crise e a retomada do crescimento. Experiências heterodoxas no tocante a programa de estabilização foram inicialmente adotadas na Argentina, estendendo-se, recentemente, a outros países - Peru, Brasil e, mais recentemente, Bolívia. Após três anos de recessão, boa parte do parque produtivo doméstico encontrava-se ociosa o que, juntamente com a melhoria da conjuntura externa em 1986 (queda da taxa de juros e dos preços do Petróleo), abriu espaço para que alguns países apresentassem resultados mais favoráveis nos dois últimos anos.

As propostas de um pacto social entre o Governo, empresários e trabalhadores, destinado a conter as expectativas por recomposição de perdas de renda durante o auge do ciclo recessivo, enfatizaram a necessidade de administrar as políticas de estabilização simultaneamente com a retomada do crescimento e a revisão da política salarial, com resultados auspiciosos, em alguns casos. No Brasil o crescimento do PIB foi da ordem de 8% em 1985 mantendo-se no mesmo nível em 1986. No Uruguai e Peru a recuperação econômica foi mais modesta, mas o suficiente para interromper a queda que vinha ocorrendo no início da década. Em todos os casos, o crescimento da demanda interna, impulsionada pela expansão da massa salarial, foi o agente principal da reativação econômica de corrente da recomposição dos índices de utilização da capacidade produtiva instalada.¹⁰

A breve interrupção do processo recessivo não significa, entretanto, que a crise está superada. O esgotamento da capacidade ociosa do parque industrial e a redução dos saldos comerciais reacendem o debate sobre a natureza dos desequilíbrios internos e externos e as soluções alternativas para o enfrentamento do problema. O rápido fracasso da experiência brasileira de aplicação de um programa "heterodoxo" de combate à inflação reforça o poder de convencimento dos economistas neo-clássicos quanto à inevitabilidade da adoção da terapia antiinflacionária de corte re-

¹⁰Medeiros (1986); Cobas (1986); Levin (1986).

cessivo, mesmo que ela acarrete (temporariamente) elevados custos sociais.

Tampouco seria correto afirmar que as experiências recentes de retomada do crescimento (acompanhadas ou não de choques antiinflacionários heterodoxos) marcaram uma nova postura dos governos democráticos no que diz respeito a definições de política social. Após um forte período recessivo abrem-se, naturalmente, condições econômicas propícias ao afrouxamento dos controles, com conseqüências positivas sobre o nível de atividade, emprego e salários. Nem sempre a recuperação é suficiente para repor as perdas anteriores e, muito menos, para modificar os desequilíbrios estruturais. As evidências apontam para um aumento da percentagem da força do trabalho ocupada no setor informal e dos índices de concentração da renda familiar.¹¹

O comportamento do gasto social continuou afetado por se veras restrições determinadas por programas de contenção do déficit público. Apesar da adoção das clássicas medidas de correção dos desequilíbrios fiscais - elevação de impostos e contenção dos gastos - a brutal sangria de recursos orçamentários representada pela contínua elevação dos encargos financeiros (internos e exter nos) do governo, acarretou sérios problemas à execução dos progra mas sociais. A virtual paralização das inversões seguiu-se a com pressão dos gastos de custeio através da deterioração dos salá rios pagos pelo governo e da redução das compras de materiais e serviços com prejuízos notórios para a qualidade dos serviços.

A diferença do quadro geral, um relatório recente sobre a experiência chilena menciona uma substancial elevação do gasto social, acompanhada de nítidas melhorias em alguns indicadores se toriais. A percentagem do orçamento público destinada a programas sociais no Chile teria passado de 27% em 1973 a 65% em 1985 - um número não alcançado na maior parte do mundo desenvolvido. Os indicadores de mortalidade infantil alcançam, atualmente, índices

¹¹Lagos (1986); CEPAL, Estabilizacion y Liberalizacion Economica en el Cono Sur, 1984.

próximos daqueles relativos aos países mais civilizados do ocidente.¹²

Num conceito restrito de política social - que a identifica como um conjunto de medidas compensatórias de cunho assistencialista - o caso do Chile poderia ser considerado como um exemplo exitoso de intervenção do Estado na área social e de ajustamento à crise, como o qualificam os autores do citado documento, a despeito da sustentação de elevados índices de desemprego e subemprego e das reiteradas manifestações de insatisfação popular contrária ao atual governo. Aliás é provável ainda que o estudo citado não explicita - que boa parte do aumento do gasto social naquele país resulte do crescimento dos dispêndios decorrentes dos programas de auxílio criados para sustentar a longa permanência de taxas elevadas de desemprego.

No caso brasileiro, o discurso de posse do Presidente Tancredo Neves anunciava o compromisso do governo democrático com o encaminhamento de soluções para os graves desequilíbrios sociais do país. Estabilização sem recessão, melhores oportunidades de emprego, redução das disparidades regionais, fortalecimento do sistema federativo, prioridade ao gasto social passavam a ser temas importantes da ação governamental como bem o demonstra a leitura do citado discurso.

Lido após a inesperada doença que acarretou a morte do presidente eleito, durante a solenidade de posse do seu substituto - o Presidente José Sarney -, o documento em questão já estava fadado a passar a história como mais um exemplar de promessas cuja viabilidade de concretização eram remotas. Afinal proposições semelhantes merecem posição de destaque no capítulo dos objetivos dos vários planos de desenvolvimento elaborados no Brasil ao longo das três últimas décadas, sem resultados aparentes. Restava, portanto, ver em que medida a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil abriria espaço para um realinhamento de forças que permitisse ao novo governo levar adiante o seu projeto, consubstanciado no lema "Esperança e Mudança".

¹²Chile (1986).

Já mencionamos que a conjugação de condições favoráveis nos fronts interno e externo permitiu que a retomada do crescimento fosse acompanhada de melhoria significativa nas condições de emprego e salários, insuficientes, todavia, para reduzir os desequilíbrios estruturais. Após quase dois anos de interrupção da tendência recessiva, a virtual paralização dos investimentos e o estrangulamento externo não fornecem qualquer perspectiva segura a estratégia de sustentação de taxas de crescimento compatíveis com a preservação dos níveis do emprego.

Na área estritamente social, a estratégia de intervenção do governo definida no Plano Nacional de Desenvolvimento foi detalhada em documentos que estipulavam as prioridades de ação em cada ano. O "Programa de Prioridades Sociais - 1985", anunciado em junho daquele ano, previa a destinação de Cz\$ 11,5 trilhões distribuídos por programas de alimentação (3,5 trilhões), geração de emprego através de investimentos na infra-estrutura de serviços sociais e urbanos (5 trilhões) e de desenvolvimento das regiões mais pobres - Nordeste (3 trilhões).¹³ Na verdade é impossível avaliar se os recursos aí consignados representavam um acréscimo significativo no aporte de recursos públicos a programas sociais. Para a maior parte dos analistas da área o PPS representava apenas uma consolidação dos recursos já existentes disseminados em um grande número de agências federais.

O relatório oficial de avaliação do PPS-85 contém apenas um balanço financeiro do programa e confirma as expectativas de que não teria ocorrido crescimento no dispêndio social. Não há informações sobre os resultados do programa (do ponto de vista da clientela beneficiada) nem sobre os dispêndios realizados em 1986. A decisão de não reeditar o PPS para 1987 pode ser entendido como o reconhecimento de que essa experiência não representou qualquer novidade no planejamento do gasto social.

¹³Cf. Unicamp, NEPP. Brasil 1985. Relatório sobre a Situação Social do País.

4 - AS PROPOSTAS DE MUDANÇA

O fracasso das experiências anteriores e os magros resultados obtidos têm suscitado inúmeras sugestões de mudança. Um inventário dessas sugestões (sem qualquer pretensão de ser exaustivo) é importante para posterior reflexão e debate.

4.1 - Uma Abordagem Integrada das Políticas de Desenvolvimento

A tradicional dicotomia no tratamento das questões econômicas e sociais tem sido frequentemente denunciada como a causa maior do agravamento das disparidades nas modernas experiências de desenvolvimento. Apesar de as críticas modernas às teorias do desenvolvimento econômico reconhecerem a possibilidade de serem amenizados os conflitos entre acumulação e equidade, as restrições à adoção de estratégias alternativas não têm sido facilmente superadas. Em tese, mudanças na estrutura produtiva de forma a ajustar a oferta interna a padrões de demanda compatíveis com os níveis de renda do povo, criariam condições para sustentar uma taxa adequada de crescimento econômico juntamente com a adoção de políticas redistributivas.¹⁴ Considerações semelhantes sustentam a estratégia de desenvolvimento que propõe prioridade ao atendimento das necessidades básicas da população nas decisões de alocação dos escassos recursos disponíveis nos países subdesenvolvidos.¹⁵ Em ambos os casos a reorientação das decisões de investimento na direção de setores menos intensivos em capital poderia compatibilizar a sustentação de taxas moderadas de poupança e de crescimento econômico com índices mais favoráveis de geração de empregos por unidades de investimento e de repartição de renda nacional. A lógica econômica é perfeita mas a viabilidade dessas recomendações é discutível. Há mais de uma década que recomendações dessa natureza vêm sendo apresentadas sem que sejam notados progressos significativos nas experiências capitalistas de desenvolvimento.

¹⁴Hollis Chenery, Redistribution with Growth, London, Oxford University Press, 1975.

¹⁵Paul Streeten, The Basic Needs Approach to Development.

A predominância das considerações econômicas na formulação das políticas de desenvolvimento não resulta da miopia dos policy-makers ou da ausência de proposições alternativas; mas sim do baixo grau de organização social que favorece a submissão do Estado a interesses da minoria. A centralização do processo decisório, a privatização do Estado, a subordinação a interesses internacionais, o caráter a-histórico das interpretações econômicas freqüentam a relação de problemas que os analistas sócio-políticos das políticas de desenvolvimento têm-se cansado de denunciar.¹⁶ Nos ciclos de prosperidade, os conflitos são menos expostos em virtude de a expansão do emprego e dos salários nos setores modernos apaziguarem os segmentos mais organizados das classes trabalhadoras. Nos ciclos recessivos, a incidência dos efeitos negativos nos mesmos grupamentos sociais produz efeito inverso. É neste momento, portanto, que reabre-se o debate sobre o caráter perverso das estratégias de desenvolvimento, justamente quando as restrições à mudança tornam-se mais acentuadas.

O clima de austeridade e incerteza que se segue à adoção das políticas econômicas de estabilização tem sempre acarretado um duplo efeito negativo sobre a dimensão social do desenvolvimento. Em nome da austeridade promove-se um significativo corte dos gastos públicos - de consumo e de investimento - com impactos imediatos sobre o coeficiente de investimentos e o dispêndio social. Em face da incerteza reduzem-se os investimentos privados, multiplicando o efeito negativo da queda nos investimentos públicos sobre o nível de emprego. Em que medida a crise atual apresenta condições diferentes para a reestruturação das políticas governamentais?

4.2 - Participação e Representação

A melhor representação dos interesses coletivos nas decisões governamentais seria uma das maneiras de obter melhor equilíbrio. A centralização do poder e o predomínio da visão tecnocrá

¹⁶A. Gunder Frank, F.H. Cardoso, R. Prebisch, Celso Furtado.

tica na formulação das prioridades nacionais desconsiderou os interesses da grande maioria do povo por um desenvolvimento mais justo e mais equilibrado. Assegurar mecanismos adequados de participação que dêem ampla representatividade política às decisões governamentais e o caminho a ser percorrido para tornar viável a integração das políticas social e econômica.

Se bem que todos concordem com a necessidade de buscar uma maior participação coletiva na definição das prioridades nacionais não há, ao que parece, uma fórmula mágica e universal para dar substância concreta a essa proposta. A substituição de regimes autocráticos por governos democráticos e um passo nessa direção, mas não garante resultados imediatos. A complexidade das relações de interdependência entre os problemas domésticos e a situação internacional, além da multicausalidade dos problemas econômicos, dificulta o estabelecimento de mecanismos eficazes de participação no que diz respeito a decisões gerais de políticas macroeconômicas de estabilização, por exemplo, em contraposição as possibilidades existentes no terreno das políticas setoriais. Reunir a comunidade para discutir as prioridades de política educacional na região, por exemplo, é uma possibilidade concreta. Convocar o povo para que se estabeleçam soluções consensuais para o enfrentamento da crise é uma operação muito mais complexa.

Não obstante as considerações anteriores, multiplicam-se as tentativas de um amplo entendimento nacional na busca de soluções menos traumáticas para o enfrentamento da crise, das quais a "concertación nacional" proposta pelos governos do Peru, Argentina e Uruguai e o pacto social que vem sendo tentado no Brasil constituem exemplos atuais. Em trabalho recente, De Riz e Feldman apontam o fracasso das experiências de acordo na Argentina no período que precedeu a implantação do Plano Austral.¹⁷ A proposta brasileira, lançada e relançada sob denominações distintas, ainda não conseguiu superar as divergências e mútuas desconfianças das partes interessadas.

¹⁷Liliana de Riz e Jorge Feldman, "Concertación Social en la Argentina" (mimeo, s.d.).

4.3 - Descentralização

Se no terreno das políticas macroeconômicas as questões são mais complexas e as decisões não podem ser descentralizadas, o mesmo não ocorre no que diz respeito a políticas setoriais. Boa parte das atividades governamentais relaciona-se a decisões normativas e à prestação de serviços que afetam o cotidiano do cidadão e a interferem diretamente sobre suas condições de vida e bem-estar. Incluem-se nesse caso as políticas relacionadas com a prestação de serviços públicos (transportes, saneamento, habitação) com as condições de higiene e segurança do trabalho, com a disponibilidade e qualidade dos serviços sociais (educação, saúde, nutrição) e com as atividades de recreação e lazer. Defende-se a descentralização das decisões e das ações governamentais em programas dessa natureza como uma providência indispensável à participação política e a uma mais eficiente utilização dos recursos disponíveis.

As propostas de descentralização abordam duas recomendações complementares. Uma, refere-se ao fortalecimento do poder público local, com a transferência para municípios e estados (ou províncias) de uma parcela maior das responsabilidades na formulação e implementação das políticas referidas. Outra avança na direção do retraimento do Estado, repassando à comunidade uma responsabilidade maior pelo encaminhamento de soluções para seus próprios problemas.

O debate sobre descentralização está em curso e, além de experiências localizadas, não se notam, ainda, sinais concretos de grandes avanços nessa direção. Como de hábito, anos de ditadura contribuíram para que se formasse uma associação espúria entre centralização e autoritarismo, associando-se, em contrapartida, descentralização e participação. Por certo que a descentralização pode facilitar a participação, mas não garante que ela seja benéfica aos interesses da minoria desprotegida. Há inúmeros alertas quanto à possibilidade de uma abrupta descentralização provocar, de início, uma maior iniquidade na distribuição dos benefícios dos programas mantidos pelo governo.

4.4 - Maior Eficiência

Por certo que os recursos destinados a atender as demandas sociais são reduzidos frente à dimensão dos problemas, mas também é certo serem grandes a ineficiência e o desperdício. Aparentam-se, com frequência, os vícios decorrentes da multiplicidade de agências encarregadas de administrar uma mesma política, a falta de coordenação intra e inter-setorial, o empreguismo e a ausência de mecanismos efetivos de controle, que acarretam uma baixa eficiência da atividade governamental. Antes de ampliar a disponibilidade de recursos dever-se-ia buscar maior eficiência na utilização dos recursos existentes.

A tese da utilização ineficiente dos recursos é utilizada de modo recorrente pelas autoridades econômicas e orçamentárias para rechaçar os pleitos por maiores verbas oriundas da área social. São comuns as assertivas de falta de agilidade dos administradores de programas sociais para usar de modo adequado os recursos adicionais eventualmente consignados no orçamento. A possibilidade de ampliação do gasto seria, então, frustrada pela inexistência de projetos de aplicação que demonstrassem a rentabilidade sócio-econômica requerida pelas autoridades encarregadas de autorizar a liberação dos recursos.

Há um razoável consenso quanto à ineficiência provocada pela excessiva centralização administrativa e financeira. A multiplicação de instâncias burocráticas encarregadas de elaborar e analisar propostas, liberar recursos, controlar a execução dos projetos e produzir relatórios de avaliação é um fator de desperdício e ineficiência. O cumprimento das exigências formais apõe um manto de racionalidade que não esconde as idiosincrasias do processo decisório e os abusos da centralização. O desencanto com as soluções autocráticas recomenda que a busca de maior eficiência comece por recuperar o papel das forças políticas e dos interesses locais nas decisões sobre a utilização de recursos públicos. Descentralização e participação passam a ser consideradas, portanto, como ações indispensáveis à eficiência e controle social do gasto público.

4.5 - Revisão dos Padrões de Financiamento

Ao contrário do que ocorre na maior parte dos países subdesenvolvidos, o financiamento dos programas sociais não provém, precipuamente, da arrecadação tributária. É grande a importância dos recursos do sistema de previdência social, bem como de outras contribuições compulsórias destinadas ao financiamento de programas de educação, habitação, alimentação. A diversificação financeira acompanha a fragmentação institucional e a setorialização das decisões cristalizando os interesses envolvidos e dificultando a implementação de propostas de universalização do atendimento e eliminação dos privilégios.

O domínio das políticas de saúde fornece um exemplo importante das restrições financeiras à reversão do atual panorama. São generalizadas as críticas ao predomínio da atenção médica individual, de caráter curativo, em detrimento das necessidades de multiplicação dos recursos destinados à eliminação das endemias, ao controle das epidemias, ao saneamento básico e à atenção materno-infantil. A desproporção entre os recursos fiscais destinados à saúde e os aplicados pelas instituições de seguro social tem sido apontada como uma das causas do problema. A expansão da assistência médico-hospitalar no âmbito do sistema previdenciário assume o caráter de um direito do contribuinte e não o de um direito básico de cidadania. Não são, portanto, titulares desse direito aqueles trabalhadores que não têm vínculo formal de emprego que os enquadre na categoria de contribuintes do sistema. Os demais poderão até ter acesso a algum serviço, principalmente nos casos de emergência, mas sempre em condições menos favoráveis. (18)

A diversificação das fontes de financiamento reforça o caráter excludente da política social ao fazer uma associação espúria entre a forma de contribuição e o direito de acesso privilegiado aos benefícios, ignorando a difusão do ônus por toda a sociedade. A maior parte das contribuições compulsórias utilizadas

¹⁸Cf. Mesa-Lago, op.cit.

ao financiamento de programas sociais tem por base a folha de salários, sendo prática corriqueira o repasse dessa parcela ao custo da mão-de-obra aos preços das mercadorias e serviços. O ônus do financiamento é repartido (de forma regressiva) por toda a população, não se justificando, portanto, a discriminação existente para acesso aos benefícios.

As propostas de revisão do padrão de financiamento têm como aspecto central a necessidade de ampliar a porcentagem da receita tributária destinada ao financiamento da política social. Ao longo do tempo as fortes resistências políticas ao aumento da carga tributária e a utilização excessiva dos impostos com finalidades extra-fiscais contribuíram para reduzir o papel do orçamento fiscal no financiamento das políticas governamentais. Os limites à tributação (R. Goode) foram contornados pela proliferação de outras formas compulsórias de transferência de recursos privados para o setor público - contribuições parafiscais, poupança compulsória, confisco cambial ... - e pela expansão do endividamento.¹⁹ A carga tributária, excluídas as contribuições sociais, manteve-se em níveis bastante reduzidos na maior parte dos países da região, em comparação com os padrões relativos a países menos desenvolvidos. Em alguns casos, a carga tributária sofreu declínio nos últimos anos, agravando as dificuldades de expansão do gasto social.²⁰ Note-se que além da redução da carga tributária, o financiamento do gasto público vem sofrendo, ainda, uma enorme sangria representada pela transferência de uma soma elevada de recursos para a cobertura dos encargos financeiros do governo que resultaram da desmedida expansão do endividamento.

A reforma financeira é importante para a concretização das propostas de descentralização. Não se trata apenas de descen

¹⁹O Brasil constitui, talvez, um caso extremo no uso de mecanismos alternativos de financiamento: o conjunto das contribuições sociais representa, hoje, um volume de recursos equivalente ao total da receita tributária da União.

²⁰No Brasil, a carga tributária caiu para 22,5% do PIB em 1985; no mesmo ano o coeficiente para o Peru foi de cerca de 15%.

tralizar a administração dos serviços, mas, principalmente, de descentralizar o poder decisório, o que requer não só reforço da autonomia política dos governos locais como também a confirmação dessa autonomia pela atribuição aos municípios de recursos financeiros compatíveis com a redefinição política das atribuições governamentais. Isso significa rever a estrutura tributária, no tocante à repartição de competências fiscais entre os vários níveis de governo (com o aumento das bases de tributação locais) e aperfeiçoar (ou instituir) sistema de transferências compensatórias que assegurem um piso mínimo de recursos por habitante, nas comunidades em que a insuficiência da base econômica não dê condições para a arrecadação de recursos suficientes para atender às necessidades de gasto.

4.6 - Gestão e Controle

A ineficácia dos controles burocráticos e a inefetividade dos processos formais de controle têm provocado o debate sobre a necessidade de um maior controle social sobre o Estado. A gestão centralizada obstrui os canais de participação. O controle contábil ignora o lado real. A avaliação financeira da execução orçamentária não leva em conta os efeitos concretos das políticas sobre os problemas que elas tencionam resolver.

No plano mais geral das definições de prioridades da intervenção governamental, as propostas de redefinição dos instrumentos de gestão e controle submetem-se à revisão do processo orçamentário, à reforma administrativa, ao fortalecimento do poder legislativo e à criação de instâncias apropriadas à ampla representação dos interesses e à mediação dos conflitos.²¹ No terreno mais específico dos programas sociais, as propostas relacionam-se as exigências de descentralização e de maior envolvimento da comunidade na administração e, principalmente, no controle das atividades que afetam o cotidiano do cidadão. Trata-se não só de

²¹F. Rezende e Sulamis Dain, "Reforma Institucional, Finanças Públicas e Controle dos Gastos Governamentais, in Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(2), agosto 1985.

reforçar o legislativo local mas também de estimular a criação ou fortalecimento de associações comunitárias aptas a exercer um controle externo permanente e efetivo sobre o comportamento das autoridades públicas.

5 - A (RE) ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

O clima de austeridade e incerteza que se instala em momentos de crise não é propício à (re) estruturação da política social na direção recomendada por inúmeros estudos a respeito. "Austeridade" reforça posições conservadoras que advogam a redução da intervenção do Estado na economia e o corte nos gastos públicos como providências necessárias ao saneamento econômico e financeiro. "Incerteza" acarreta redução dos investimentos e fuga de capitais, dificultando a retomada e a sustentação do crescimento.

Como tem sido insistentemente reclamado, o passo fundamental na (re) estruturação da política social é a sua integração à política econômica. Só o crescimento sustentado é capaz de evitar o acúmulo da pobreza associado ao desemprego e às desigualdades na repartição da renda. Mas não o crescimento a qualquer custo, despreocupado com as suas conseqüências sociais. A intervenção do Estado é necessária para que políticas de emprego e de rendas tenham peso preponderante na formulação da estratégia de crescimento, sob pena de uma inviabilização progressiva das medidas compensatórias. As projeções do PREALC indicam que sob os parâmetros atuais cerca de um quarto da força de trabalho estará desempregada ou subempregada no final da década, aumentando a pressão de demanda de programas assistenciais.²²

Mas é exatamente nos momentos de crise que o espaço para integração das políticas social e econômica torna-se ainda mais estreito. Nestes momentos predominam as questões de curto prazo, relacionadas à urgência na adoção das medidas de redução dos desequilíbrios internos e externos. O ajuste recessivo, eficaz no reequilíbrio das contas externas, tem notórios efeitos sociais nega-

²²Cf. CEPAL (1986), p. 45.

tivos, internamente. O ajuste expansivo, de viabilidade contestada, não satisfaz às exigências da comunidade internacional por uma solução rápida para a crise.

As recentes experiências heterodoxas de um ajuste expansivo a crise enfrentam as dificuldades decorrentes da não-reativação dos investimentos. Enquanto a capacidade ociosa generalizada dá condições para a reativação econômica, baseada na recomposição salarial e seus efeitos sobre a demanda interna, e para um maior controle sobre os preços, o conflito entre as prioridades econômicas e a questão social goza de um período de trégua. Se não houver condições para uma retomada imediata dos investimentos, o período de trégua terá duração limitada.

Na crise atual, a retomada dos investimentos está comprometida pela drenagem de recursos representada pela brutal transferência de renda para o exterior, em decorrência dos encargos com a dívida externa. A contribuição positiva do capital externo para o progresso dos povos subdesenvolvidos, apregoada pela teoria do desenvolvimento econômico, transformou-se em enorme flagelo social. Inúmeras rodadas de debates e tentativas de negociação política para a questão do endividamento ainda não produziram qualquer resultado concreto. O poder oligopolista do capital financeiro internacional permanece insensível às críticas e imune às tentativas de solapar sua hegemonia.

Num contexto de fragilidade interna e de subordinação internacional permanecem letra morta as insistentes recomendações de uma visão integrada das políticas de desenvolvimento. Documento recente preparado pelas principais instituições internacionais de desenvolvimento²³ reproduz, de forma cândida as condições para uma estratégia de desenvolvimento voltado para a equidade social e a superação da pobreza. Segundo este documento, o reconhecimento da

²³Desarrollo, Transformación y Equidad: La Superación de la Pobreza, Documento conjunto da CEPAL, PNUD, PREALC e UNICEF, 1986.

magnitude dos problemas e da limitação de recursos requer a fixação de prioridade de ação, enumeradas a seguir:

a) políticas tendentes a evitar a reprodução da pobreza, a segmentação social e a exclusão das novas gerações;

b) políticas de incorporação da juventude em ocupações nos setores mais dinâmicos da economia;

c) políticas de equipamentos, instalações de uso social e sistema de apoio, com vistas a aumentar a produtividade dos recursos humanos existentes;

d) política de geração de emprego produtivo; e

e) política de distribuição de renda e patrimônio.

A enumeração da estratégia e das prioridades de ação não acrescenta nada de novo ao conhecimento do problema. Imaginar que a simples transição do autoritarismo para a democracia será capaz de produzir mudanças é ignorar as evidências históricas e subestimar as restrições. Afinal, se ao longo de décadas de crescimento, interrompidas por períodos de ajustamento a crises, a alternância de regimes políticos não alterou a dicotomia no tratamento, o que faz supor que o quadro atual levará a soluções distintas? Só se a permanência da crise e a intransigência de banqueiros internacionais criarem condições para uma ruptura mais profunda da ordem estabelecida.

Se não há perspectivas imediatas de modificação nas condições que sustentam a subordinação das políticas sociais às prioridades econômicas, o domínio estrito da política social é mais permeável a mudanças. A proposta de atribuir prioridade a políticas tendentes a evitar a reprodução da pobreza, a segmentação e a exclusão social das novas gerações é consistente com a necessidade de reverter as iniquidades na repartição dos benefícios dos programas sociais mantidos pelo governo. As ações prioritárias pa

ra romper o círculo vicioso da reprodução da pobreza estariam concentradas nos grupos mais vulneráveis da população - a população indígena, a população rural, a população urbana pobre e as famílias chefiadas por mulheres²⁴ - mas não são, entretanto, compatíveis com o atual sistema de financiamento e com as propostas de descentralização.

No que se refere ao financiamento, é necessário romper com a relação espúria que se estabeleceu entre as contribuições que incidem sobre a folha de salários, vinculadas a programas sociais, e o direito de acesso aos benefícios daí decorrentes. Na maior parte dos casos, a contribuição direta do trabalhador é uma parcela minoritária do conjunto, incidindo a parcela mais importante sobre as empresas.²⁵ Como já foi observado, a transmissão do ônus financeiro a toda a sociedade, pela incorporação dos encargos sociais ao custo de produção, configura uma situação de grande injustiça social. Todos pagam, mas apenas aqueles que integram o conjunto dos trabalhadores assalariados são titulares do direito de usufruírem dos benefícios prestados. Como os grupos mais vulneráveis são exatamente aqueles que estão à margem das relações formais de trabalho, a proposta de transformá-los em alvo principal da estratégia governamental para a erradicação da pobreza carece de viabilidade financeira na ausência de uma profunda reforma no sistema de financiamento.

Quanto à descentralização, há inúmeras advertências sobre possíveis conflitos com os propósitos de equidade. Vínculos mais estreitos poderiam tornar os administradores públicos locais mais vulneráveis à pressão dos grupos mais poderosos e melhor organizados, inviabilizando a participação de não-contribuintes e de não-consumidores nas decisões e o acesso dos grupos mais vulneráveis aos benefícios. É necessário aprofundar o debate sobre o possível conflito descentralização/equidade e sobre os arranjos institucionais necessários para contornar o problema.

²⁴Cf. CEPAL (1986), passim.

²⁵No Brasil, a contribuição dos trabalhadores e no máximo de 30%.

Na sua essência, as propostas para a reestruturação da política social que vêm sendo formuladas nos últimos anos permanecem válidas, carecendo, entretanto, de um exame mais profundo da vontade política e das reformas institucionais necessárias à sua efetivação. A contradição entre o discurso e a prática poderia ser atribuída às restrições financeiras impostas por uma conjuntura econômica adversa. As dificuldades de ampliação do gasto poderiam ser atribuídas à incompetência dos Ministérios Sociais. Nada esconde, entretanto, o fato de que o imobilismo tem causas mais profundas. Parafraseando o famoso poema épico de Luiz de Camões "cessem todas as recomendações de mudança que interesses mais poderosos se alevantam".

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO, Jose Pablo, El Gasto Publico Social y Sus Beneficiarios en America Latina, Colección Estudios CIEPLAN 6, Diciembre 1981.
- BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1984, Washington,D.C., 1984.
- BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1985, Washington,D.C., 1985.
- BID, Relatório Anual 1984, Washington, D.C., 1985.
- CEPAL, Estabilización y Liberalización Económica en el Cono Sur, Estudios e Informes de 1ª Cepal, 38, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1984.
- CEPAL, La Pobreza en America Latina! Dimensiones y Politicas, Estudios e Informes de 1ª Cepal, 54, Naciones Unidas,Santiago de Chile, 1985.
- CEPAL, PNUD, PREALC, UNICEF, Desarrollo, Transformación y Equidad: La Superación de La Pobreza, nov. 1986, mimeo.
- CEPAL, Transición Estructural, Movilidad Ocupacional y Crisis Social en America Latina, 1960-1983, División de Desarrollo Social, nov. 1986, mimeo.
- CHILE, Secretaria de Desarrollo y Asistencia Social, Secretaria General de la Presidencia, Chile: Estrategias e Instrumentos de Desarrollo Social, nov. 1986, mimeo.
- COBAS, Eduardo, Problemas Estructurales y de la Crisis Económica en el Desarrollo Social del Uruguay y Respuestas en las Estrategias de las Políticas del Gobierno Democrático, cct. 1986, mimeo.

ECIEL, Empleo y Salarios en America Latina, Publicaciones ECIEL, Serie Documentos, Rio de Janeiro, 1985.

FAGNANI, Eduardo e outros, Recessão e Financiamento das Políticas Sociais, Textos para Discussão 07, Instituto de Economia do Setor Público, IESP/FUNDAP, set. 1986, mimeo.

INE, Instituto Nacional de Estadística, Informe Estadístico, Lima, 1986.

INE, Peru: Compendio Estadístico, 1985, Lima, 1986.

LAGOS, Ricardo, Efectos Sociales de la Crisis Económica, Oct. 1986, mimeo.

LEVIN COPPEZ, Oscar, Notas sobre el Financiamiento del Desarrollo en Peru, Lima - Peru, Oct. 1986, mimeo.

MEDEIROS, Carlos Aguir de, Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática, nov. 1986, mimeo.

NEPP, UNICAMP, Brasil 1985, Relatório sobre a Situação Social do País, Campinas - SP, 1986.

TOKMAN, Víctor E., Crisis, Ajustes Económico y Costo Social, El Trimestre Económico,

World Bank, Poverty in Latin America, The Impact of Depression, Washington, D.C., Sept. 1986.

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 1985

- Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F.T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.
- Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.
- Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.
- Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Ana Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.
- Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.
- Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.
- Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.
- Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.
- Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.
- Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

- Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.
- Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p.
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política da Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.

- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços: Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.
- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil, Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cichelli Velloso, Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A. R. de Oliveira e Ricardo Cichelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.

- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira, Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 1 - "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.
- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 2 - "Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 3 - Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 4 - "Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 5 - "Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fabio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO).

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas