

---

# A Dimensão Social da Estratégia: Crescimento com Redistribuição e Reformas \*

João Paulo dos Reis Velloso  
EX-MINISTRO DO PLANEJAMENTO

*O processo de modernização brasileiro, iniciado na década de 50, terminou por gerar alto grau de concentração de renda, provocando graves problemas sociais. Há necessidade de reformas institucionais, tendo em vista, sobretudo, o baixo nível de eficiência e o alto custo, por unidade de serviço, dos setores sociais do governo. Neste artigo é proposta a adoção de uma estratégia global que permita ao país retomar o crescimento econômico de forma integrada com o processo social. Tal política de desenvolvimento seria centrada em três ações básicas: a) formação gradual de um mercado de consumo de massa; b) melhor distribuição da propriedade do capital físico e humano; e c) melhoria da distribuição de renda gerada e redução da pobreza absoluta.*

---

## I

### NÃO HÁ REDISTRIBUIÇÃO SEM CRESCIMENTO; MAS O CRESCIMENTO DEPENDE DO SOCIAL

O progresso social é desejável em si, por fazer parte da própria idéia de desenvolvimento. Mas é particularmente relevante vê-lo nas interações com o econômico, segundo a concepção de "crescimento com redistribuição e reformas".

O que se pretende salientar é que, de um lado, o crescimento representa condição para o social. É em clima de crescimento que se assegura mobilidade social, redistribuição de renda e redução da pobreza absoluta. Essas três coisas são indispensáveis a uma sociedade com coesão social, e não serão obtidas em clima de estagnação, o que significa fazer jogos de soma zero. Mais importante ainda se torna o crescimento em país que, nas décadas do pós-guerra, experimentou verdadeira explosão demográfica.

---

\* Para a visão global da política de desenvolvimento, ver "A crise brasileira e a modernização: primeiras idéias". Considerar, igualmente, "Idéias para a estratégia industrial e tecnológica". Ambos são papers do Fórum Nacional.

Desta forma, é inaceitável a idéia, implícita a muitos movimentos “progressistas”, de não dar atenção ao problema da criação de riqueza, da expansão da produção e da produtividade, do crescimento, enfim. Toda sua combatividade, seu apelo ao humano e ao social se volta para o problema da redistribuição, para a injustiça social, como se a iniquidade existente pudesse ser corrigida fora de um processo de crescimento. A apologia do crescimento feita na fase do “milagre” deixava implícito ser a concentração temporária, podendo resolver-se por si mesma, e levou ao extremo oposto de, até, alimentar-se certo preconceito contra o crescimento ou, pelo menos, de não se atentar, na prática, para a necessidade de respeitar a sua lógica: gerar poupança e investimentos, evitar a falência do Estado, controlar a inflação e o balanço de pagamentos, evitar grevismo selvagem e populismo nos reajustes de salários, etc.

Essa é a dimensão social do econômico.

Entretanto, por outro lado, o social condiciona o econômico. Primeiro, porque sem formação gradual do mercado de consumo de massa, compreendendo ampla massa crítica de classe média (que inclui a faixa mais alta do operariado), não se alcança o desenvolvimento pelo lado do mercado, ou seja, da demanda. E, para realizar-se esse mercado de massa, é necessário alcançar razoável distribuição de renda. Mas a limitação surge, também, do lado dos recursos humanos como fator de produção vital numa sociedade industrial moderna. Este novo estágio da industrialização é baseado no conhecimento, pela pesquisa científica e tecnológica, e exige uma força de trabalho de formação diferente, para tirar proveito das novas formas de organização da fábrica e para dispor dos novos conhecimentos a serem aplicados: diferente quanto aos recursos humanos altamente qualificados (especialistas de nível superior), quanto ao pessoal de apoio logístico, nos escritórios, e quanto ao pessoal mais qualificado das fábricas, sejam operários ou técnicos. O *management* se altera. Daí a necessidade de uma política de desenvolvimento do *capital humano* do país.

O que se está rejeitando, com este segundo enfoque, é a idéia de tomar o social como algo complementar, que vem por acréscimo, quando o crescimento vai bem, ou que se faz quando possível, na hora da definição de recursos para as prioridades do desenvolvimento.

É essencial ter o social organicamente ligado ao econômico, dentro da própria estratégia. E, por isso mesmo, com política para ele voltada, diretamente. O efeito prático é que a redistribuição de renda será procurada em si mesma, e num enfoque que remonta às suas causas, segundo adiante se verá, sem o tratamento assistencialista, ou populista, de correntes bem-intencionadas, mas destituídas de uma visão estratégica, que incorpore o econômico e o social.

Essa é a dimensão econômica do social.

## II A HERANÇA SOCIAL: DINAMISMO E DESIGUALDADE

**A**s duas dimensões citadas devem estar presentes ao se procurar definir uma estratégia social para o país. Mas para isso é preciso, antes, fazer um breve balanço da situação.

Na visão de médio e longo prazos, cabe reconhecer a existência, no Brasil, de uma herança social altamente desfavorável (caracterizada por alta concentração de renda), de certos indicadores sociais terríveis (como o da mortalidade infantil) e, ainda, de grandes contingentes de pobreza absoluta.

A visão de curto prazo, nesta década de perdas ilusões, mostra a disfuncionalidade da ação social do governo. Tradicionalmente menos eficiente nesses setores, a burocracia, com a agravante atual de freqüente influência política, está desorientada quanto a inúmeros programas. Existe, ao lado disso, crise nas instituições sociais, principalmente na área de educação. Graves, em particular, são a crise da universidade — que, após crescer excessivamente no período posterior a 1968, está sofrendo, nesta década, o assalto de forças corporativas e populistas — e a situação calamitosa do ensino básico público, em alarmante deterioração.

A situação desfavorável da herança social decorre, essencialmente, de dois aspectos: em primeiro lugar, o processo de modernização, iniciado nos anos 30, partiu de uma base de profunda concentração de riqueza e renda e toda sorte de privilégios herdados do Brasil Colônia, agravada pela Lei de Terras de 1850, sustentada pela manutenção da escravatura até 1888 e, em geral, pouco modificada no Império e na Primeira República; e, em segundo lugar, o modelo econômico desde então desenvolvido, sob o impulso da industrialização e urbanização crescentes, não soube criar mecanismos poderosos capazes de modificar substancialmente tal quadro de desigualdades e privilégios num contexto de explosão demográfica. E perdeu, pelo menos, três oportunidades de realizar reformas como as que fizeram o Japão e a Coreia no pós-guerra, destinadas a reverter os fatores de aumento da concentração de renda: nos dois regimes autoritários e no início dos anos 60. A modernização pelo alto não atentou para a importância de tais mudanças.

É preciso, entretanto, não embarcar em simplificações.

O que aconteceu em relação à área social, na dinâmica do processo de modernização brasileiro, principalmente a partir do pós-guerra, está longe de ser um fenômeno de tendências nítidas. Mas houve predominância de duas características: alto dinamismo e graves desequilíbrios, resultando numa *transição incompleta*.<sup>1</sup> O quadro geral é, pois, de considerável complexidade e grande heterogeneidade estrutural e de resultados.

Algumas conclusões gerais, assim mesmo qualificadas, podem ser apresentadas sobre a nossa evolução social a partir de 1950.

<sup>1</sup> Ver "A transição incompleta" — 2 vols. Organização e Introdução de Edmar Bacha e Herbert S. Klein — Editora Paz e Terra (1986).

Em primeiro lugar, sob o impulso do crescimento acelerado, ocorreram *grandes mudanças de estrutura social*, principalmente entre 1960 e 1980 (em particular na década de 70). Tais mudanças incluem o fato de constituir o Brasil, hoje, uma sociedade predominantemente urbana (índice de urbanização de 72%, contra 74% dos Estados Unidos).

Conforme recente estudo de Wanderley Guilherme dos Santos,<sup>2</sup> a mudança estrutural da nossa PEA (população economicamente ativa), no sentido de aumento da participação do setor secundário e de queda do setor primário, foi mais forte em 20 anos (de 1960 a 1980) do que a ocorrida em 40 anos na Inglaterra e nos Estados Unidos (de 1801 a 1841 e de 1870 a 1910, respectivamente).

No mesmo período (1960/80), não apenas a PEA brasileira aumentou mais que a população (92%, em comparação com 70%), como foi enorme a expansão da população ativa do setor secundário (264%), onde a participação do emprego nas indústrias modernas passou de 18 para 58% do total da indústria de transformação.

A essas mudanças se poderia acrescentar a melhoria de alguns indicadores básicos, como a expectativa de vida da população, a taxa de alfabetização e aqueles relativos à condição dos domicílios, principalmente urbanos (disponibilidade de água e esgotos, luz elétrica e bens de consumo duráveis: rádio, geladeira, televisão, automóvel).

Em segundo lugar, o período foi de *grande mobilidade social*, tanto intergeracional como intrageracional. Por exemplo, no conhecido estudo de José Pastore,<sup>3</sup> enquanto na estrutura ocupacional dos pais havia 28% dos indivíduos em *status* médio e alto (com 72%, portanto, em *status* baixo), na dos filhos 52% já se encontravam em *status* médio e alto, havendo o *status* baixo declinado para 48%.

Em terceiro lugar, seja qual for o conceito utilizado, o *contingente de pobreza absoluta*, entre 1970 e 1980, *reduziu-se substancialmente*. No estudo de José Pastore — que utiliza um salário mínimo de renda monetária familiar como limite —, a queda foi de 44% das famílias para 18%, enquanto no de Helga Hoffman foi de 27 para 13%.

Mas o que essas mudanças todas indicam, em geral, é uma melhoria em sentido absoluto, ao longo do tempo, e uma tendência geral de grande mobilidade. No momento em que passamos a considerar os indicadores relativos, sejam de comparações internacionais ou de posições relativas dentro da distribuição de renda, a conclusão se altera.

O mesmo acontece quando fazemos um balanço em determinado momento, para considerar onde estamos, em matéria de legado social. Basta mencionar o conhecido aumento do leque de salários reais (em particular o problema da compressão do salário mínimo), o alto contingente de famílias com renda monetária abaixo de dois salários mínimos e o escandaloso percentual de renda total apropriado pelos 20% mais altos da escala de renda. É que, no

Wanderley Guilherme dos Santos, "Crise e castigo", Editora Vértice (1987).

<sup>3</sup> O artigo de José Pastore, no 2.º volume de "A transição incompleta", atualiza o assunto.

função, como revelam os estudos de mobilidade, a base da pirâmide percorreu uma curta distância social, enquanto as faixas média (particularmente média-alta) e alta percorreram grandes distâncias sociais.

A coexistência dos dois fenômenos descritos e, principalmente, a dramaticidade da situação existente estão ligadas a um processo que, como visto: partiu de uma base altamente desfavorável; evoluiu *pari passu* com o enorme crescimento populacional (a população brasileira saiu de cerca de 35 milhões, na altura de 1930, para 135 milhões em meados desta década, em pouco mais de 50 anos) e se caracterizou, em geral, por superabundância de mão-de-obra; tem concedido, por prazos indefinidos, subsídios fiscais e creditícios a diferentes setores, às vezes sem adequada fundamentação econômica e social; incluiu políticas antiinflacionárias freqüentemente inibidoras do crescimento dos salários reais (principalmente do salário mínimo); revelou um tipo de crescimento altamente intensivo em capital e em *skills* (isto é, em mão-de-obra qualificada), privilégio das classes de renda média e alta; assistiu a uma ação social do Estado envolvendo programas de grande vulto, e em grande número, mas altamente dispendiosos e que não alcançam, de fato, as classes de renda baixa; e, a despeito de ter ocorrido, em grande medida, sob um regime autoritário, não soube realizar as reformas de estrutura (como a educação básica), que garantiram a países como a Coréia as condições básicas para uma industrialização com razoável distribuição de renda.

### III

#### A ESTRATÉGIA: CRESCIMENTO COM REDISTRIBUIÇÃO E REFORMAS

**E**ste balanço nos permite, no momento em que se procura retomar o processo de modernização do país, assinalar a existência, na dimensão social da estratégia de desenvolvimento, três questões, interligadas mas diferentes, a saber:

a) A construção gradual do mercado de consumo de massa, associada, principalmente, à dinâmica do crescimento do emprego e dos salários reais e, em sentido mais amplo, à evolução da renda disponível de amplos contingentes da população (a qual, por sua vez, pode ser melhorada, adicionalmente, pela política tributária do governo).

b) A reversão dos fatores que levam, no longo prazo, à concentração da renda. Tais fatores se assentam, estruturalmente, na distribuição do estoque de capital físico (equipamentos, construções, terra) e humano (escolarização, treinamento e experiência no trabalho). E interagem com os efeitos da política econômica sobre a remuneração, no mercado, desses fatores de produção. Por outro lado, essa distribuição de renda, condicionada pelo mercado, pode ser alterada pela ação social do governo. Cabe referência, ainda, *last but not*

*least*, à exacerbação da inflação, que, principalmente nesta década, tem colocado os assalariados na defensiva, sob a ameaça freqüente de fortes quedas em sua remuneração real.

c) A pobreza absoluta, em parte associada aos bolsões de pobreza na agricultura de subsistência (principalmente no Nordeste e na periferia das regiões metropolitanas) e em parte condicionada por situações especiais, fora do alcance do mercado de trabalho (casais muito jovens, famílias muito numerosas, grupos vulneráveis: famílias de velhos, famílias sem o pai, etc.).

A partir dessa verificação, cabe definir a política relativa a essa dimensão social, dentro de uma estratégia global de desenvolvimento, segundo referido, que associa *crescimento e redistribuição de renda (e reformas)*, em mútua interação.

A primeira linha de ação diz respeito à *formação gradual do mercado de consumo de massa*. A hipótese de trabalho básica que se coloca é a de obter essa formação através da retomada do crescimento do PIB, à taxa de 6% ao ano. Tal impulso seria reforçado mediante ação do governo voltada para melhorar a renda disponível das camadas de renda médias e baixas.

No primeiro aspecto, o ponto essencial é que, segundo, por exemplo, os estudos recentes do IEI, da UFRJ,<sup>4</sup> a economia diversificada e integrada, já construída no Brasil, não sofre de insuficiência dinâmica, como se temeu nos anos 60, em termos de geração de empregos mais produtivos e (se não houver política de contenção) de crescimento real dos salários.

Tal economia integrada abrange o setor secundário (indústria de transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública), os serviços modernos funcionais (serviços financeiros, comércio — inclusive supermercados, lojas de departamentos e *shopping centers* —, comércio exterior, armazenagem, governo) e a agricultura moderna, principalmente no Centro-Sul (e, mais recentemente, nas áreas de expansão da fronteira agrícola, ou seja, Goiás, Mato Grosso e Rondônia). A esse núcleo talvez se possa agregar o setor informal organizado (isto é, sem carteira, mas estruturado em empresas: confecções, pequena construção, pequeno comércio).

O importante são duas características reveladas por essa economia integrada, no período de modernização, até 1980.

A primeira foi o seu alto dinamismo na geração de empregos e no aumento de produtividade de forma crescente. O setor secundário, que havia aumentado o emprego à taxa de 2% ao ano na década de 50 (dando origem a certa teorização pessimista), passou a 5,2% ao ano na década de 60 e 7,8% na de 70. Na última década, o setor de serviços expandiu o emprego a 6,2% ao ano.

Isto quer dizer que tanto o setor secundário como o terciário (principalmente nos ramos modernos) demonstraram mais capacidade de geração de empregos que o crescimento da força de trabalho e da própria expansão da população urbana (4,6% na última década), ou seja, grande capacidade de enfrentar mesmo a explosão demográfica e da urbanização, reduzindo as

---

<sup>4</sup> Ver o paper "Integração e tendências do mercado de trabalho brasileiro", de Cláudio Salm e Luiz Carlos Eichemberg Silva, apresentado no Fórum Nacional.

margens de subemprego no país. Não havia, pelo menos até fins da década passada, o fenômeno de o setor terciário funcionar como reservatório para absorver residualmente o excedente da força de trabalho (a chamada superterciarização). E a razão foi o dinamismo dos setores secundário e terciário moderno, que aumentavam rapidamente o emprego e a *produtividade*.

De passagem, note-se que a intensidade de capital das indústrias básicas não impedia a rápida expansão do emprego, porque esta se fazia principalmente por três razões: a criação de novos setores (não importando que fossem ou não intensivos em capital, porque eram novos); o ritmo dinâmico do crescimento do PIB, mesmo após a desaceleração posterior a 1974; e a malha complexa de interligações da estrutura econômica estabelecida.

A segunda característica é exatamente este último aspecto: a existência de tal complexo integrado significa serem amplos os efeitos indiretos de qualquer impulso dinâmico, quer proveniente do aumento das exportações, da substituição de importações ou da expansão direta da demanda interna. Em outros termos, perde bastante sentido a discussão de qual fonte de crescimento é, diretamente, mais absorvedora de mão-de-obra, porque o que passa a importar são os efeitos indiretos, ou seja, os propagadores de emprego (para frente e para trás, no próprio setor secundário, na área terciária e, mesmo, primária).

Foi principalmente em decorrência desse aumento do efeito de propagação que a elasticidade do emprego em relação ao produto no setor industrial passou de 0,25 na década de 50 para 0,69 na de 60 e 0,86 na de 70, significando que o mercado de trabalho brasileiro passou a ser bastante elástico em relação a estímulos gerais de crescimento.

O desempenho dos salários reais não foi, no mesmo período, tão satisfatório. Mas, a despeito da crise do petróleo (e do conseqüente salto na inflação), na década de 70 a tendência foi, nitidamente, de salários reais em ascensão nas diferentes categorias. A liberdade sindical, principalmente se passarmos a um sistema de negociação (em lugar do sistema de dissídio), permitirá melhor apropriação dos ganhos de produtividade (se, evidentemente, o problema da inflação for colocado sob controle).

Por outro lado, a ação do governo poderá reforçar a tendência à formação do mercado de massa através da melhoria da renda disponível das classes assalariadas, o que pode ocorrer pela redução da tributação e pela diminuição do preço dos bens de salário (alimentos, vestuário, transportes coletivos, materiais de construção baratos).

A *segunda* linha de atuação da estratégia (reversão dos fatores de concentração da renda) diz respeito à melhor distribuição da propriedade do capital humano e do capital físico.

Nesse ponto, o que nos parece essencial é realizar, no regime democrático, as reformas estruturais que só incompletamente (ou muito pouco) evoluíram no regime autoritário. Trata-se da melhor forma de fazer investimento social produtivo (fugindo ao assistencialismo).

Tem-se assinalado que uma das razões básicas de o processo de supercrescimento do Japão e da Coreia estar ocorrendo com razoável distribuição de renda (sem a fase de aumento de concentração que a muitos parecia inevitável, à luz da trajetória histórica da primeira geração de países desenvolvidos no século passado) foram as reformas feitas no imediato pós-guerra. John Gunther, impressionado com a visão de Mac Arthur para o Japão, assim resumiu o programa executado pelas forças de ocupação: "... uma tentativa de acabar com o feudalismo, contenção básica de velhos privilégios, reforma agrária, liberação feminina, legislação trabalhista extremamente avançada, educação para as massas, bibliotecas móveis nas vilas, abolição da nobreza, ampla expansão de serviços sociais, controle populacional, saúde pública, tributação impiedosa da riqueza improdutiva, descrédito dos militares e, compreendendo quase tudo, em todos os campos, reforma, reforma, REFORMA".

No caso brasileiro, as reformas seriam, principalmente: a universalização do ensino básico, através de um eficiente sistema de ensino público; a construção de uma eficiente estrutura básica de saúde pública; e a transformação, em agricultura de mercado, da agricultura de subsistência do Nordeste. Alguns incluiriam a reforma agrária, em geral. Na verdade, a despeito de ser polêmica a questão, parece-nos um pouco tarde para realizar, no Brasil, uma reforma agrária de sentido tradicional, em dimensão nacional. Tal reforma, hoje, faz sentido no Nordeste e em áreas de conflitos, como o sul do Pará. No Centro-Sul (salvo alguns pequenos bolsões), existe uma agricultura de mercado, que se modernizou e moderniza rapidamente. Seria lamentável colocar em risco de ruptura essa agricultura produtiva.<sup>5</sup>

O que talvez faça sentido, no Centro-Sul, ao lado do atendimento aos agricultores de baixa renda, é uma *reforma urbana*. O índice de urbanização esperado para o ano 2000 é algo entre 80 e 90%. O objetivo óbvio seria criar condições, se ainda não for tarde, para reduzir o ritmo de crescimento das grandes cidades (iremos ter, naquele ano, 25 cidades com mais de 1 milhão de habitantes — verdadeira loucura, pelos padrões europeus), dotá-las de infra-estrutura para que se tornem mais habitáveis e fazer um mínimo em relação às favelas (dentro de uma filosofia, em geral, de sua integração à estrutura urbana, ou seja, de sua desmarginalização). Ao lado disso, seria consolidada a tendência, já observada em alguns estados (São Paulo e a região Sul do país, particularmente), de valorização das cidades médias, pela integração de agricultura e indústria.

Das reformas mencionadas, a relativa à universalização do ensino básico, em particular, é simplesmente vital. Sem ela, não há como obter razoável distribuição de renda, ou ter uma economia dotada de competitividade global (que é a nota característica da economia moderna a partir de agora). Só para lembrar: a Prússia fez o seu grande esforço, quanto ao ensino básico, na altura de 1730; a Austria, em 1770; os Estados Unidos, em 1850; o Japão, em 1869; a Coreia, nos anos 50.

---

<sup>5</sup> Para melhor análise, ver "A crise brasileira e a modernização: primeiras idéias".

Enquanto isso, no Brasil, só 9% da população de 15 anos e mais têm o 1.º grau completo (na Argentina, 70%). E mais este dado: nossa taxa de escolarização no ensino secundário, em 1984, era de 35%, enquanto na Colômbia chegava a 49% e na Coreia a 91%. Isto sem falar, no nosso caso, nos altíssimos índices de repetência e deserção (denunciados pelo IPEA, desde os anos 60, e agora objeto de excelentes estudos, entre outros, do Iepes). E a verdade é que, sabiamente, a qualidade do ensino público de base, no Brasil, entrou em terrível deterioração. Quantidade e qualidade, pois, associam-se para limitar, cruelmente, os horizontes das classes de baixa renda.

#### IV REFORMULAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL DO ESTADO

Uma terceira linha da estratégia destina-se a atuar tanto sobre a redistribuição de renda como sobre a redução da pobreza absoluta. Trata-se da reformulação da ação social do Estado, analisada no *paper* de Roberto Macedo.<sup>6</sup> Como o trabalho torna claro, o problema não é tanto de nível de dispêndios, porque o Brasil aplica quase 20% do PIB em gastos sociais, o que pode ser considerado razoavelmente elevado segundo padrões internacionais, mas sim das distorções existentes quanto a metas, populações atendidas, eficiência e outros. O quadro geral é de desorientação.

Os pontos básicos daquela reformulação são três:

a) reorientar os objetivos dos programas, aumentando-lhes o conteúdo de *bens públicos* (ou seja, aqueles com maior benefício social do que privado) e redefinir a população a ser atendida, em favor das classes de renda baixa, o que significa ter mais ensino básico gratuito para os pobres e menos ensino universitário gratuito para as classes média-alta e alta, além de mais saúde pública, voltada para saneamento (água, em particular), endemias (doença de Chagas, esquistossomose, malária), prevenção (vacinação universal), planejamento familiar e pesquisa de doenças tropicais (vacinas contra esquistossomose, doença de Chagas, lepra), cuja contrapartida é menos dinheiro público orientado para a medicina curativa, principalmente cirurgias caras (o Brasil havia-se tornado campeão mundial em cesarianas financiadas pelo setor público);

b) corrigir a distorção atual no aspecto regional, passando a atribuir prioridade (que não existe) ao atendimento social ao Nordeste e à periferia das zonas metropolitanas, áreas que apresentam indicadores sociais comparáveis aos dos países pobres da África e da Ásia; e

c) a questão dos instrumentos a utilizar na ação social, pois construíram-se no país gigantescas burocracias, prestando em geral serviços de baixa qualidade e a altos custos, sem controle, absorvendo, na simples manutenção do

<sup>6</sup> Roberto Macedo, "A política social e a estratégia de desenvolvimento". Ver também o *paper* de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, "Gastos sociais no Brasil: habitação e saneamento", neste volume.

serviço, parcela elevada dos recursos tirados do contribuinte. É hora de rever tais estruturas e estabelecer sistemas de avaliação de desempenho e mensuração de custos.

Indo adiante, cabe repensar, em alguns casos, se a solução é criar uma burocracia especial para prestar aquele serviço ou se convém utilizar outros mecanismos: *food stamps*, tíquete-refeição, pagamentos em dinheiro. A corrente nova do Partido Democrata, nos Estados Unidos, passou a adotar a linha de uma *ação social de resultados*, ou seja, os objetivos sociais continuam, mas formas menos burocráticas e dispendiosas são às vezes mais indicadas, inclusive pelo uso do mercado.

Resta, finalmente, referir a importância de evitar influências políticas que levem à incompetência da gestão, ou ao desvirtuamento da finalidade dos programas.

## V

### OS INSTRUMENTOS PARA A AÇÃO SOCIAL

**A** conclusão principal, quanto à área social, é sobre a necessidade de realizar reformas institucionais, dado, em geral, o baixo nível de eficiência e o alto custo, por unidade de serviço, dos setores sociais de governo, principalmente quanto à educação e à saúde. Mas, por outro lado, não se deve cair em um círculo vicioso (é preciso aumentar a eficiência e reduzir custos antes de aumentar os dispêndios, embora sem novos dispêndios não haja como obter aquelas duas coisas). Diante disso, a estratégia que se propõe é de limitar aos níveis reais atuais a destinação direta de recursos às diferentes unidades executoras e de criar mecanismos especiais para a destinação de novos recursos, de preferência sob a forma de projetos.

O principal desses mecanismos poderia ser uma "agência especial de desenvolvimento social e urbano", sob a gestão do BNDES, destinada a financiar projetos prioritários nas áreas social e urbana. Tal agência, para produzir impacto, deveria contar com recursos mínimos da ordem de 1% do PIB (cerca de US\$ 3,2 bilhões). As fontes principais seriam parcela dos recursos do Finsocial, recursos de caderneta de poupança, recursos orçamentários, recursos externos (do BID e Bird, por exemplo), parte da "contribuição de melhoria urbana", a ser criada.

Tomado como ponto de apoio esse poderoso instrumento, três coisas, principalmente, poderiam ser realizadas:

- a) um programa especial de educação básica;
- b) um programa especial de alimentação básica; e
- c) a etapa inicial da reforma urbana (que exige outros instrumentos, como o solo criado, a "contribuição de melhoria urbana" e o IPTU progressivo).

Finalmente, deve haver lugar para um mínimo de utopia social. É chegada a hora de se examinar a conveniência de estabelecer, como objetivo nacional, a redução da pobreza absoluta a um nível residual, no período de 20 anos.