

Módulo Socioeconômico

A Política Social No Brasil: Uma Perspectiva Comparada

Autor: Vilmar Evangelista Faria¹

Introdução

O tema desta exposição é a estratégia de desenvolvimento social que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem o propósito de implementar. A apresentação será dividida em quatro partes. Em primeiro lugar - as principais dimensões, os aspectos mais relevantes do desafio social brasileiro. Em segundo lugar, os princípios que orientam a estratégia de desenvolvimento social do governo federal do Brasil. Em terceiro lugar, os aspectos básicos desta estratégia de desenvolvimento social. Finalmente, alguns resultados preliminares do funcionamento dessa estratégia.

Uma Complexa Estrutura de Exclusões e Desigualdades Sociais

Começaremos pelo quadro resumido do que parecem ser os principais aspectos do problema social brasileiro, incluindo uma comparação com o conjunto da América Latina. A Tabela 1 apresenta indicadores resumidos que ajudam a mostrar as semelhanças e as diferenças entre alguns países latino-americanos.

Merecem atenção os percentuais de pessoas em situação de indigência que variam, segundo esses dados, de menos de 5% em alguns países (como seria o caso da Argentina) até mais de 25% da população em outros. Entendendo por pessoas em situação de indigência aqueles contingentes da população que tenham uma renda que não lhes permite comprar uma cesta básica de alimentação. Esta é a definição operacional de indigência.

Como se pode observar, a situação do Brasil é, deste ponto de vista, grave. Tanto pela proporção da população em situação de indigência como pelo que isto significa em quantidade de pessoas. Porque se trata de quase 20% da população, ou seja, aproximadamente 25.000.000 de pessoas.

Outro dado que também chama bastante a atenção e que mostra, sinteticamente, uma situação difícil, são os indicadores de desigualdade. Também nesse caso se podem observar as diferenças entre os países da América Latina. Aí, realmente, o

¹ Ph.D em Sociologia pela Universidade de Harvard. Atualmente é assessor especial da Presidência da República do Brasil e Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Conselho de Governo. Em 1968 foi diretor interino da FLACSO/Chile. Por duas vezes ocupou o cargo de diretor do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), instituição em que continua atuando como pesquisador. É professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Campinas e da Universidade de São Paulo. Foi Presidente do Conselho Superior da FLACSO/Regional.

Brasil tem um triste recorde, porque é, seguramente, o país de maior desigualdade da América Latina e talvez seja o mais desigual em sua categoria no mundo.

TABELA 1: AMÉRICA LATINA: HETEROGÊNIA , POBRE E DESIGUAL²

PAÍSES	LUGARES ³ INDIGENTES	DESIGUALDADE (10+/40-)*.4 ⁴	PIB per capita 1994 (US\$ 1980)
El Salvador	25% e mais	7,6	700
Bolívia	entre 21e 25%		700
Peru	entre 21e 25%	24,5	900
Equador	entre 21e 25%		1400
Paraguai	entre 16 e 20%		1300
Brasil	entre 16 e 20%	28,9	2000
Panamá	entre 16 e 20%	24,6	1900
Colômbia	entre 16 e 20%	15,8	1600
México	entre 11 e 15%	16,4	2600
Venezuela	entre 11 e 15%	13,9	3300
Costa Rica	entre 5 e 10%	13,2	1600
Chile	entre 5 e 10%		3100
Uruguai	menos de 5%		2600
Argentina	menos de 5 %	10,0	4100

O que se quer dizer é que, apesar desses números oferecerem um panorama geral da situação no Brasil, eles escondem mais do que revelam porque, por trás desses números há uma situação de extrema complexidade no que se refere a situações de exclusão, de desigualdade, de discriminação e de vulnerabilidade. Na verdade, devido à heterogeneidade do país e dado o seu processo histórico de desenvolvimento, o que se tem é uma estrutura sumamente complexa de situações de exclusão.

Existem grupos que ao longo da história nunca conseguiram incorporar-se, de forma socialmente adequada, ao processo de desenvolvimento. Por exemplo, os camponeses empobrecidos e os trabalhadores sem terra do campo. Por outro lado existe todo o problema da discriminação racial que tem sua base em nosso passado histórico. A esse estrato de excluídos e discriminados se agregaram outros grupos que, com a industrialização substitutiva de importações, não conseguiram integrar-se de forma adequada a este regime de crescimento e aos resultados do desenvolvimento urbano-industrial. Além disso, no Brasil, o processo de industrialização protegida pelo controle do Estado foi, sem dúvida,

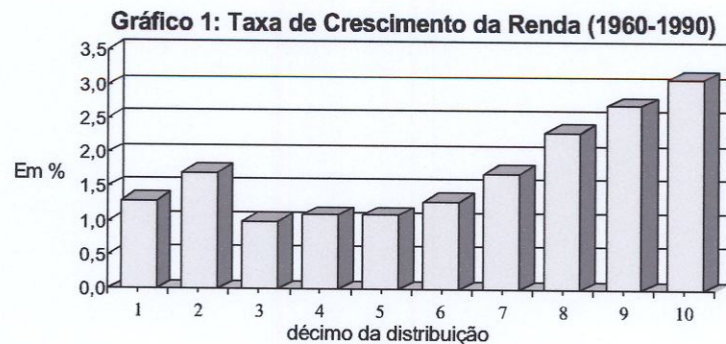
² Fonte CEPALC. Informe da Comissão Latino- Americana e do Caribe sobre o Desenvolvimento Social - 1995

³ Lugares cujas rendas são inferiores ao custo da cesta básica de alimentos

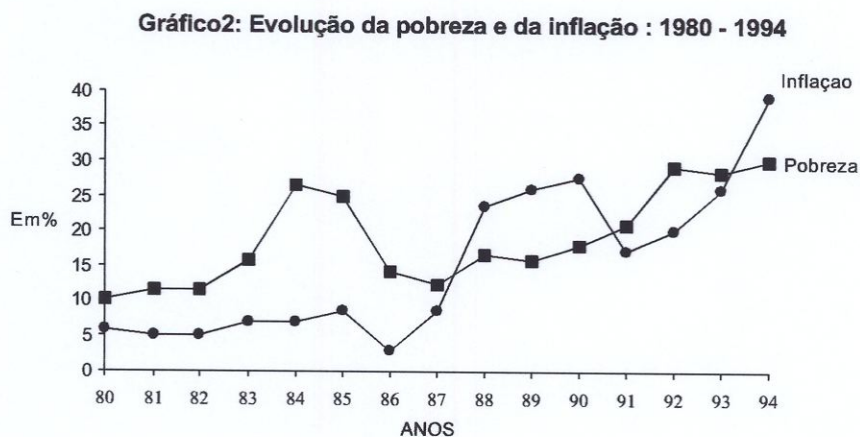
⁴ Fonte: BARROS, R.P. e MENDONÇA, R. Os Determinantes da Desigualdade no Brasil. São Paulo, IPEA, 1996. Os dados se referem a 1989 e foram retirados de G. Psacharopoulos.

um processo que gerou níveis mais elevados de bem-estar, porém, gerou também mais desigualdade.

Os dados do Gráfico1 nos mostram como ocorreu o crescimento da renda entre 1960 e 1990 para diferentes décimos da população. Fica claro que, ao longo destes últimos 30 anos, os décimos mais ricos obtiveram um crescimento de sua renda média maior que o dos décimos mais pobres. Mais recentemente, a crise - ou melhor, o esgotamento - desse modelo de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva, gerou novos grupos vulneráveis como, por exemplo, alguns segmentos do funcionalismo público.



Talvez a melhor indicação desse processo seja o que ocorreu na década de oitenta. Se tomarmos o indicador mais agregado do esgotamento da industrialização substitutiva, que é a inflação, e o relacionarmos com a proporção das pessoas em situação de pobreza - Gráfico2 -, veremos que há uma relação forte entre o incremento da pobreza e a inflação.



Um novo segmento se faz vulnerável com o profundo processo de reestruturação econômica que se dá no país, há dez ou doze anos. O surgimento recente de um novo segmento de pobres no Brasil é muito parecido com a situação da Argentina. É o fenômeno da perda do caráter estratégico de, por exemplo, alguns setores da classe trabalhadora que se desorganizam, que perdem centralização. Isso ocorre de forma muito clara na área geográfica onde se abrigou o núcleo básico da industrialização substitutiva, a área metropolitana de São Paulo.

Finalmente, para compor esse quadro bastante complexo, de exclusões e discriminações, temos também uma nova agenda de preocupações sociais que toma como base, por exemplo, a questão racial (muito importante no caso brasileiro), a questão do meio ambiente, a questão de gênero e a questão indígena, entre outras. O que devemos salientar é que, na realidade, considerar a questão social no Brasil levando em conta somente o número de pobres, é uma simplificação que serve apenas para alguns propósitos. Mas, que para efeito de formulação de políticas, esconde mais do que mostra. A política social tem, na verdade, que enfrentar uma questão muito mais ampla, difícil e complexa: desigualdades muito profundas, níveis de exclusão muito significativos, uma quantidade muito grande de pobres e grupos em situações diferentes de vulnerabilidade. Os números globais, se levamos em conta a complexidade que ocultam, resumem a dramaticidade da situação social no Brasil.

Mudanças na Estrutura Demográfica

O segundo aspecto que merece atenção (apesar de não ser um especialista, imagino que haja uma diferença significativa em relação a outros países) tem a ver com o seguinte: o país está passando por uma profunda transformação demográfica. Esta profunda transformação demográfica traz sérias implicações para as políticas sociais. Os dados da Tabela 2 mostram que a América Latina é bastante heterogênea no que se refere ao momento de transição demográfica de cada país. A posição do Brasil se caracteriza, neste contexto, por taxas comparativamente moderadas de mortalidade e de natalidade. Contudo, para efeitos de política social, o mais importante são as alterações na taxa de mortalidade (que vem baixando) e na taxa de natalidade (que vem baixando de maneira muito acelerada) e as implicações dessas mudanças para a estrutura etária da população. No Brasil, está ocorrendo um intenso processo de transformação na estrutura de idades.

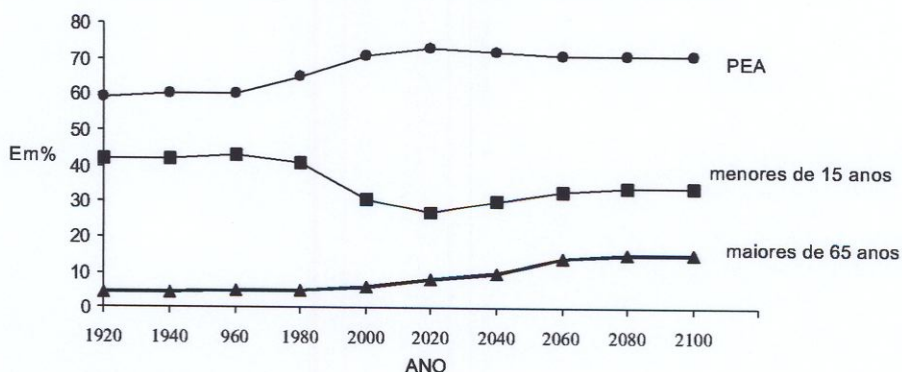
TABELA 2: AMÉRICA LATINA E CARIBE
Países segundo a Etapa de Transição Demográfica
1985-1990

NATALIDADE	MORTALIDADE		
	BAIXA	MODERADA	ALTA
ALTA		Nicaragua (3,5) Guatemala (3,2) Paraguai (2,8) El Salvador (2,6)	Bolívia (2,6) Haiti (2,3)
MODERADA	Dominicana (2,5) Costa Rica (2,5) México (2,4) Venezuela (2,3) Suriname (2,2) Panama (2,2) Colômbia (2,0) Trinidad Tobago (1,9)	Equador (2,5) Peru (2,2) Brasil (1,9) Guiana (1,9)	
BAIXA	Jamaica (1,7) Chile (1,7) Bahamas (1,5) Martinica (1,2) Cuba (1,1)	Guadalupe (1,3) Argentina (1,3) Porto Rico (1,1) Uruguai (0,8) Barbados (0,7)	

Fonte: CEPAL e CELADE, Población, Equidad y e Transformación Productiva-Santiago de Chile, 1993, p.17.

Se observarmos o que se passará nos próximos quinze anos, como mostram as curvas do Gráfico 3, constatamos que o Brasil terá, não só um grande volume de população adulta, entre quatorze e sessenta e cinco anos, como também um aumento da proporção desse grupo na população. Por outro lado, já ocorre e continuará ocorrendo, uma diminuição muito significativa da população jovem, de menos de quatorze anos. Também começa a ocorrer um aumento importante na proporção da população com 65 anos e mais, tendência que vai se acelerar no futuro.

Gráfico3: Distribuição da população por faixa etária



Fonte: Carvalho, Wong, 1995

Todas essas mudanças representam oportunidades e desafios. A oportunidade está dada pelo fato de que, nos próximos dez ou quinze anos, teremos uma estrutura por idades considerada por aqueles que estudam os fenômenos de população como uma "idade de ouro" demográfica, posto que o país terá um grande volume de população adulta para sustentar um volume não tão grande de população "dependente"; isto é, jovens e velhos. O Brasil terá uma razão de dependência favorável nos próximos quinze anos. Isto também se confirma com dados da Tabela 3. Essa idade de ouro demográfica, no entanto, pode degradar-se muito rapidamente se não conseguirmos proporcionar trabalho, emprego e renda a essa população adulta.

**TABELA3: POPULAÇÃO TOTAL E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO - 1980/2020**

POPULAÇÃO	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
População total	2,0	1,6	1,2	1,0
População em idade ativa	2,5	1,9	1,6	1,1
PEA	3,0	2,7	1,9	1,4
PEA Masculina	2,5	2,2	1,6	1,1
PEA Feminina	4,3	3,4	2,4	1,7
PEA Idades 10-24	1,4	1,9	-0,2	0,6
PEA Idades 25-45	4,2	3	2,4	1,6
PEA Idades 50 e mais	3,3	3,4	3,7	3,1

Basta observar que a população em idade ativa crescerá a taxas mais elevadas

que a população em geral; a população economicamente ativa crescerá a taxas mais elevadas que a população em idade economicamente ativa; e em razão do crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a população economicamente ativa feminina crescerá a taxas mais elevadas que a população economicamente ativa masculina. Além disso, quanto mais velhas as faixas de idade, mais alta é a taxa de crescimento. Para que se tenha uma idéia quantitativa do problema é suficiente mencionar que, entre o ano de 1995 e o ano de 2010, teríamos que criar cerca de 26 milhões de novos empregos.

É importante salientar que, além do problema quantitativo, há um problema qualitativo porque, se somos eficientes para melhorar a empregabilidade dos mais jovens, onde é mais fácil fazer isso, criamos grandes problemas de desemprego para a população mais velha. Ou seja, há todo um problema muito complexo de sintonia fina nas políticas de capacitação e recapacitação profissional. Por isso, ao lado da complexa estrutura de exclusões, o outro grande problema social brasileiro é o da geração de empregos.

Para que se tenha uma idéia do volume de emprego que temos de criar, considerem que significa, mais ou menos, o volume total de empregos que foram criados no Brasil entre 1960 e 1980, quando estávamos crescendo a taxas de 7 ou 8% ao ano e a relação produto-emprego era mais favorável. Portanto, com relação ao emprego, a situação será bastante complicada nos próximos tempos. A transformação demográfica se apresenta como uma oportunidade para mudanças favoráveis nas políticas sociais, porém, de outro lado, sugere fortes desafios. Nos próximos anos alterará, fundamentalmente, a estrutura de pressão sobre as políticas sociais, do ponto de vista demográfico. Com a diminuição da população mais jovem, a pressão quantitativa sobre a política social existente no Brasil (que é uma política social para a população jovem, baseada na educação e na saúde materno-infantil) será menor. A diminuição dessa população permitirá que se melhore a qualidade dos serviços. Isso é fundamental porque a qualidade, tanto da saúde quanto da educação, no Brasil, deixa muito a desejar.

Por outro lado, essas mudanças da estrutura de idades pressionarão outras duas áreas da política social, que são a saúde e a previdência social. No que diz respeito à saúde, isso é claro pois, no ano 2015, o Brasil terá a quinta ou sexta população de idade mais avançada do mundo, depois da China, Índia, Japão e Estados Unidos. Mas talvez o impacto mais complexo sobre as políticas sociais, no que diz respeito à população mais velha, tenha que ver com seu impacto sobre os sistemas de seguro social, isto é, sobre pensões e aposentadorias. Por razões diversas, históricas, que não podemos analisar aqui, construiu-se um sistema de previdência social muito complicado do ponto de vista demográfico, entre outros.

O sistema de benefícios dessa estrutura de previdência mostra o seguinte: que tanto os homens quanto as mulheres, no Brasil, têm uma expectativa de duração de seus benefícios de seguro social maior do que a que têm os países da "OCDE", já que as idades a partir das quais são concedidos os benefícios do seguro social são muito baixas face à situação demográfica futura.

Pode-se observar que a relação entre o que é arrecadado pelo seguro social e o que ele paga, já implica um déficit do sistema previdenciário. Se observarmos o crescimento desses benefícios pelo crescimento da população, veremos que a situação tende a agravar-se. A outra dimensão que precisamos ter presente, ao formular políticas sociais, está relacionada a esse conjunto de transformações demográficas. Não é, claramente, uma situação que permita considerar somente os níveis absolutos de pobreza ou a situação atual. É preciso formular também políticas para o futuro, levando em conta o que irá acontecer nos próximos quinze ou vinte anos.

O Atual Sistema de Proteção Social: Parte da Solução ou do Problema?

Há um terceiro aspecto da questão social brasileira: alguém poderia indagar se o sistema de previdência social, atualmente existente no Brasil, é parte da solução ou é parte do problema. Infelizmente, no caso do Brasil (talvez em outros países não seja assim), o sistema de previdência social é mais parte do problema do que parte da solução. Vejamos, na Tabela 4, os dados que estabelecem uma comparação com outros países (estas comparações são sempre complicadas porque a forma de gasto social varia muito de país para país) ao apresentar o gasto social, per capita, como proporção do orçamento dos governos centrais.

TABELA 4: AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL PER CÁPITA EM PAÍSES SELECIONADOS (1994-1995 em US\$ de 19870)

PAÍSES	GASTO SOCIAL PER CÁPITA	GASTO SOCIAL PIB	GASTO SOCIAL/ GASTO PÚBLICO
Uruguai	624,9	23,6	75,1
Costa Rica	388,6	20,8	44,3
Panamá	466,5	20,0	44,2
Argentina	703,8	18,3	66,0
Chile	318,3	13,4	63,3
México	247,3	13,1	71,8
Colômbia	164,2	11,6	54,0
Nicaragua	86,4	10,6	48,8
Equador	129,3	10,4	39,5
Honduras	69,6	7,6	29,1
Bolívia	49,5	6,3	32,0
El Salvador	53,7	5,3	25,0
Guatemala	32,2	3,7	36,4
Peru	20,6	2,1	15,9

Fonte: CEPAL Panorama Social da América Latina, 1996.p 95

Essa relação varia bastante na América Latina, como se pode observar. O primeiro ponto que, no caso do Brasil, impede comparações que consideram somente o gasto da União (o gasto federal), é elementar: o gasto federal representa somente um pouco mais da metade do gasto social, porque estados e municípios têm um gasto autônomo (não de transferências) muito significativo. Quanto gastava o Brasil até 1994/1995? Aproximadamente 18, 19% do PIB, incluindo o gasto estadual e o gasto municipal (o gasto federal gira em torno de 11% do PIB). Portanto, o Brasil está entre os países da América Latina que mais gasta em proporção ao PIB. É importante assinalar que esse gasto é superior à média dos países em desenvolvimento e, sobretudo, que esse gasto é superior ao que gastavam os países desenvolvidos quando estavam, com o perdão do anacronismo, no mesmo nível de desenvolvimento das forças produtivas, há 20 ou 30 anos.

Isto quer dizer que, do ponto de vista macroeconômico, não há espaço para aumentar mais esse gasto, em relação ao PIB. Além disso, esse volume inclui pensões e aposentadorias que, é preciso assinalar, têm uma inércia em seu crescimento. O que significa que o gasto em seguro social competirá fortemente com gastos em outras áreas.

Por que, com esse nível de gasto, a situação social no Brasil é tão injusta do ponto de vista de política social? A razão fundamental é que se construiu, no Brasil, um sistema de previdência social que, à semelhança de outros países, é a ampliação de um sistema de proteção social extremamente perverso: é um modelo conhecido na literatura como o modelo estatal-corporativo.

Isto significa um modelo que é extremamente centralizado no Estado por um lado, e que, por outro, foi incorporando, de maneira extremamente desigual e muito perversa, diferentes segmentos da população, sobretudo os segmentos mais poderosos. No caso brasileiro, os primeiros a conseguir bons benefícios foram os militares, os segundos foram os altos funcionários públicos, depois os funcionários de empresas estatais, os funcionários dos setores estratégicos exportadores e assim por diante. Isto resultou em um sistema de benefícios sociais extremamente desigual, grande e complexo. Portanto, o sistema de proteção social brasileiro é, ao contrário do que muita gente imagina, um sistema grande, oneroso, com pouco espaço para crescer e extremamente desigual.

O gasto em previdência social da União, para o ano de 1996, é de quase 60 bilhões de reais. Este é somente o gasto da União, que está ao redor de 12% do PIB. Isto significa que, provavelmente neste momento, o gasto deva alcançar (com o de estados e municípios) algo em torno de 20 ou 21% do PIB, o que representa um esforço de gasto significativo. Por que esse gasto é tão pouco efetivo, tão ineficaz? A razão principal é que esse gasto tem um escasso poder redistributivo. Se analisarmos na Tabela 5 para onde vão os benefícios do gasto em saúde, educação, moradia; e se compararmos Brasil e Chile - como fez um estudo do Banco Mundial - veremos que, enquanto no Chile 34% dos benefícios vão para os 20% mais pobres e somente 4% vão para os 20% mais ricos, no Brasil, 15% vão para o segmento mais pobre e 21% vão para o segmento mais rico

TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS - UMA COMPARAÇÃO CHILE E BRASIL*

QUINTIL	CHILE 1992	BRASIL 1990
1	36,3	15,5
2	27,2	19,9
3	20,1	22,0
4	12,4	21,7
5	4,0	20,9

*inclui gastos em saúde, educação, habitação.

Fonte: Banco Mundial

Quer dizer, se a distribuição da renda no Brasil é uma vergonha antes das transferências, depois das transferências a situação não é muito melhor. Esta é, talvez, a principal razão pela qual este gasto não tem um impacto significativo no melhoramento da situação social brasileira. Como vimos, por sua magnitude, temos um obstáculo de equilíbrio macroeconômico para incrementar o gasto social. O outro obstáculo é que os gastos da União são extremamente rígidos. De uma estimativa ao redor de 160 bilhões de dólares, em torno de 40 bilhões são designados para pagamento de pessoal. E pouco menos da metade desta quantidade se destina a pagar pessoal não ativo. Em seguida, 40 bilhões vão para a previdência social dos trabalhadores do setor privado. Mais ou menos outros 40 bilhões vão para transferências constitucionais a estados e municípios. E 22 bilhões vão para o serviço da dívida. Restam 18 bilhões, dos quais 10 bilhões são para o pagamento do setor privado de saúde e 8 bilhões para tudo o mais. Esta soma representaria 10% do orçamento. No Brasil representa somente 5%. Fica claro, portanto, que o sistema de proteção social no Brasil é parte do problema e não parte da solução.

Resumindo, existe no Brasil uma situação extremamente complexa e de grande dificuldade, com transformações demográficas que colocam desafios importantes para a política social, uma rigidez e uma estrutura de gastos sociais extremamente perversa do ponto de vista da igualdade. Um aspecto crucial do sistema de proteção social é que, evidentemente, a essa estrutura de benefícios estão associados fortes interesses, direitos adquiridos e, sobretudo, privilégios que são muito difíceis de eliminar. Portanto, numa situação em que, evidentemente, a política social tem de ser parte do processo de consolidação das instituições democráticas, tudo o que foi visto até aqui significa que transformar o sistema (tanto na forma quanto no modelo) é uma obra de engenharia extremamente complexa do ponto de vista político. Envolve um processo muito complexo de negociação para uma sociedade como a brasileira.

A Política de Desenvolvimento Social do Presidente Fernando Henrique Cardoso

Quais são as diretrizes que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem dado à sua equipe de políticos e técnicos para se formular e estruturar uma estratégia de desenvolvimento social?

Diríamos que existem três princípios de natureza valorativa e/ou axiológica e três princípios de natureza operacional. Do ponto de vista valorativo e/ou axiológico, os três princípios são:

Em primeiro lugar é absolutamente fundamental, para enfrentar a questão social no Brasil, ter presente a necessidade de aumentar os níveis de bem estar. Uma coisa é gastar os 20% de um PIB de cem e outra é gastar os 20% de um PIB de mil. Uma coisa são os 20% do PIB alemão, outra coisa são os 20% do PIB brasileiro. Então, é preciso aumentar o tamanho do PIB para que a mesma proporção de gasto signifique um maior volume per capita de recursos na área social.

Em segundo lugar, é preciso projetar o conjunto da política com o objetivo de diminuir a desigualdade. A política social tem de ser pensada também em termos de desigualdade, dadas as características do país. Isso pode parecer óbvio, mas não é tanto assim quando se está projetando políticas. Neste ponto temos também que enfrentar a demagogia de que seja possível pensar a política social, em termos de igualdade no ponto de chegada, com igualdades de resultados. Isso não é possível numa situação tão difícil, complexa, diversificada, como é a situação social brasileira. O que, de fato, se tem de pensar é uma política de oportunidades iguais. E, certamente, a idéia de atribuir prioridade e de assegurar igualdade de oportunidades não pode ser tomada, apenas, no sentido de que dar educação por quatro ou oito anos, seja suficiente. Não é assim. Faz-se necessário considerar os problemas de igualdade de oportunidades ao longo do ciclo vital das famílias e das pessoas. Mas temos que pensar sempre em termos de igualdade de oportunidades. E isto não é um jogo de palavras. Tem implicações concretas sobre o que se deve e o que não se deve fazer.

Por fim, em termos de princípios muito genéricos, o fato de que o gasto em questão seja o gasto na área social não significa que possa deixar de ser eficiente. A maneira de gastar deve ser eficiente do ponto de vista da destinação dos recursos. Portanto, é fácil objetivar esses três princípios, o difícil é alcançá-los concretamente, em função de diferentes programas.

Do ponto de vista operacional o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso propõe três diretrizes básicas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento social.

O primeiro princípio é o princípio da participação, o desenho, a implementação e avaliação das políticas em geral e das políticas sociais em particular. Porém, esse princípio deve ser aplicado com cuidado. Essas formas de participação não

implicam em apropriação corporativa dos espaços públicos. Isso também é fácil de propor, mas difícil de fazer. O que significa? Significa que temos de ampliar os espaços públicos, isto é, aqueles espaços onde a presença dos interesses privados e legítimos estabelece negociações para alcançar o bem público.

O segundo é o princípio da descentralização. Num país do tamanho e da heterogeneidade do Brasil descentralizar é absolutamente necessário e, ao mesmo tempo, extremamente difícil, dada a sua heterogeneidade e a força de seu federalismo. O Brasil, efetivamente, é um país federalista, com um federalismo mais forte que o federalismo argentino, com estados e municípios muito heterogêneos e com a peculiaridade de que os municípios são entes federativos, da mesma maneira que os estados, o que introduz uma complexidade ainda maior. Mas essa descentralização também deve ser feita com muito cuidado pois, em primeiro lugar, não se pode promover uma descentralização na qual a união perca sua função estratégica. Alguns concebem os processos de descentralização de tal maneira que, neles, o poder central perde o caráter estratégico. No nosso caso isso seria um desastre pois, tratando-se do Brasil, a União tem papel fundamental, na medida em que é o poder governamental que cumpre a função mais forte do ponto de vista redistributivo, regional e social. Então, é necessário promover a descentralização mantendo o papel estratégico da União e, sobretudo, mantendo seu papel de agente de redistribuição, tanto territorial quanto social.

Finalmente, o outro princípio operacional importante está baseado na idéia que, no caso brasileiro, o Estado-Governo, por si só, é incapaz de encarregar-se da quantidade de tarefas necessárias à área da política social. Portanto, torna-se absolutamente fundamental desenvolver compromissos entre: primeiro, os diferentes níveis de governo (união, estados e municípios) e, de outro lado, entre os governos, as empresas, os sindicatos, as igrejas, as universidades e as ONGs. Em uma palavra, entre o governo e os diferentes segmentos e instituições da sociedade civil. É por meio desses acordos que se desenvolverão novas formas públicas, não necessariamente estatais, de enfrentamento dos problemas. Por exemplo, isso é o que pode acontecer em áreas como a saúde, onde existem inumeráveis espaços para prover serviços que são públicos, mas não necessariamente estatais. Foi então, baseado neste conjunto de princípios, que o Governo Fernando Henrique Cardoso propôs a estratégia de desenvolvimento social que está sendo organizado e que se articula em torno de cinco grandes eixos estruturadores.

Eixos Estruturadores da Política de Desenvolvimento Social

Em primeiro lugar, o governo insiste em que se faça o possível para acabar com a separação, esquizofrênica e maniqueísta, entre a política econômica e a política social. Na medida do possível temos de procurar integrar os diferentes setores do governo com o objetivo maior de promover uma estratégia de desenvolvimento social. Isto é fácil de dizer, porém, difícil de realizar, seja por razões de incompatibilidades de curto prazo, seja por razões de organização governamental.

Não é fácil coordenar diferentes áreas de governo em uma só direção. Nesse sentido, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso procurou estabelecer políticas para coordenar as ações do governo.

O governo entende que existe um conjunto de políticas cujo objetivo é alcançar e consolidar algumas condições consideradas necessárias para o desenvolvimento social, ainda que a garantia das condições não seja suficiente para assegurar o desenvolvimento social.. Não se trata de pré-condições, trata-se de condições que têm de ser garantidas simultaneamente ao desenvolvimento das políticas sociais.

No caso do Brasil essas condições necessárias são, fundamentalmente, quatro:

- A primeira é a estabilidade macroeconômica. Temos a experiência argentina mas, no caso do Brasil, a inflação havia chegado a um limite em que estava destruindo a sociedade. A inflação, por assim dizer, era mais grave do ponto de vista sociológico que do ponto de vista econômico. A sociedade havia perdido inteiramente a noção de valor, não havia medida para mais nada. E, evidentemente, em uma economia com 50% de inflação ao mês, uma economia indexada, a inflação tinha um impacto muito mais negativo sobre os mais pobres, aqueles que não podiam defender-se. Portanto, o controle da inflação e a estabilidade da moeda possuem um alcance redistributivo importante. Por outro lado, a estabilidade macroeconômica é condição para qualquer outra coisa, inclusive para levar adiante, com uma certa estabilidade, políticas sociais. Nesse sentido, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem dito muitas vezes que sua maneira de interpretar os resultados eleitorais é que ele foi eleito para proporcionar essa estabilidade e rumo para o país: estabilidade financeira, estabilidade governamental e administrativa. Então, a estabilidade macroeconômica é uma condição absolutamente necessária.
- A segunda condição (absolutamente necessária, no caso do Brasil, e muito difícil de conseguir) é o fortalecimento das instituições democráticas e, sobretudo, do cumprimento da lei. O Brasil é um país conhecido por sua capacidade de fazer boa legislação. Só que a lei não vale ou vale somente para alguns. O terrível da situação é que não basta fazer outra lei; existe um problema institucional muito mais delicado e muito mais complexo.
- A terceira condição, absolutamente necessária e fundamental, é fazer uma profunda reforma do Estado. O Estado brasileiro, é bom que se diga, teve um papel estratégico na industrialização protegida. Foi capaz de dar direção a um importante processo de crescimento. Mas esse modelo se esgotou e, agora, é necessário repensar o Estado do ponto de vista funcional (abandonar aquelas funções que já não são estratégicas) para que possa dedicar-se a fazer o que somente ele pode fazer. Não tem, pois, o menor sentido que o Estado arranque pedras do solo e as transporte para outro lugar; não há qualquer caráter estratégico nesse exemplo, que foi o da privatização da Vale do Rio Doce, uma empresa de extração de minerais e transportadora importante e eficiente, mas não estratégica. Trata-se de uma reforma do Estado no sentido funcional, mas,

também, no sentido de equilíbrio do déficit, que é um aspecto do problema. É necessário iniciar uma mudança administrativa do Estado porque, por razões diversas, este se deteriorou totalmente, em especial nas áreas de ação social. Os salários são ruins, os funcionários estão desmotivados. É preciso reformar as carreiras, capacitar pessoal, fortalecer equipes administrativas de maior capacidade; e isso é indispensável.

- Por último, outra condição absolutamente necessária: é imperativo que o país volte a crescer. Por duas razões fundamentais: a primeira, que já assinalamos, é a de aumentar o tamanho do PIB e, a outra, pela razão do emprego. Sem que a economia volte a crescer a taxas não inferiores a 5%, enfrentar a questão do emprego será extremamente difícil. Não há política social que possa criar 25.000.000 de empregos em quinze anos. É impossível. A única maneira é voltar a crescer a taxas relativamente elevadas.

O segundo eixo, em torno do qual se organiza a estratégia social do governo, é a realização de uma profunda reforma nos serviços básicos de responsabilidade pública. Ao dizer isso estou, ao mesmo tempo, assinalando que o governo tem compromissos com um conjunto básico de serviços de responsabilidade pública. Não necessariamente de responsabilidade estatal, mas, seguramente, de responsabilidade pública. Esses serviços estão, fundamentalmente, nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, infra-estrutura urbana; na área do trabalho, desemprego, capacitação profissional; e na área de assistência social, do "welfare", propriamente dito.

A pergunta chave é: em que sentido torna-se necessária uma profunda reforma desses setores?

- Em primeiro lugar, aumentando ou universalizando a cobertura para os casos em que é pertinente, como os casos de infra-estrutura urbana, saúde, educação e seguro social básico. No caso brasileiro, diferente de outros países da América Latina, esta tarefa é importante, ainda agora, no caso da educação. O Brasil é um país atrasado nesse aspecto.
- Em segundo lugar, é fundamental melhorar a qualidade desses serviços, tanto no sentido de uma maior capacitação gerencial como no de maior qualidade intrínseca dos serviços oferecidos.
- Em terceiro lugar, não existe muito espaço para se aumentar os gastos. Portanto, isto deve ser feito com o aumento da eficiência do gasto. A questão central é obter serviços por uma mesma unidade de gasto pois não há lugar para um aumento significativo do gasto público.
- Por último, talvez o aspecto politicamente mais difícil daquilo que deva ser feito, é assegurar o impacto redistributivo do gasto. Neste ponto temos escolhas dramáticas de tempo e oportunidade.

Valem alguns exemplos, começando com o da Universidade: O governo federal tem de gastar, digamos, 100, por obrigação constitucional. Na atualidade, o governo federal gasta 110 com a Universidade. Portanto, gasta muito menos com a

educação fundamental. Não é somente uma questão de tirar o dinheiro e colocá-lo no ensino fundamental, não é uma questão de fazer da universidade pública uma universidade em que "paguem os que podem", é uma questão muito mais complexa. Porque a universidade tem outras funções, como a pesquisa básica, a pesquisa em ciência e tecnologia. A reestruturação do gasto com a educação superior requer reflexão e cuidado.

Talvez onde haja mais terreno para se fazer modificações importantes seja na previdência social porque, no Brasil existe um tipo de aposentadoria que, segundo parece, existe somente em dois ou três países e que se chama "aposentadoria por tempo de serviço" e não por tempo de contribuição. E há alguns segmentos que com oito anos de serviço se aposentam, como os deputados, por exemplo. No Brasil há aposentadorias no setor público em que o aposentado, quando deixa o serviço ativo, ganha mais do que ganhava trabalhando; por exemplo, os militares e alguns membros do poder judiciário.

No setor privado, o valor médio das aposentadorias chamadas "por tempo de serviço" é três vezes maior que as aposentadorias por idade. As aposentadorias são tão diferentes que existem funcionários públicos que se aposentam com 18.000 ou 20.000 reais ao mês, enquanto que um trabalhador rural se aposenta com 120 reais ao mês. É preciso uma profunda reforma na previdência social no Brasil. As propostas para sua modificação estão no Congresso, é o primeiro passo, mas para garantir o impacto redistributivo faz-se necessário uma série de reformas. Em resumo, é necessária uma profunda reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública.

A terceira dimensão ao redor da qual se estrutura uma política de desenvolvimento social é a articulação de um conjunto de políticas com o objetivo de proporcionar mais e melhores oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. Não se trata somente de executar políticas de obtenção de renda. É mais complicado. Na realidade é preciso articular políticas, tanto na oferta de empregos como para melhorar a empregabilidade da população brasileira.

Nesse sentido, para executar políticas de obtenção de emprego precisaríamos considerar os seguintes pontos:

- Em primeiro lugar, melhorar a taxa de poupança no Brasil. Com a que temos agora é difícil crescer a mais de 3 ou 4% ao ano, porque caiu fortemente a taxa de poupança, sobretudo a do setor público.
- Em segundo lugar é preciso ser extremamente agressivo numa política de atração de novos investimentos, principalmente durante o período em que o setor público não possa responder a essa necessidade.
- Em terceiro lugar, no Brasil é absolutamente necessário tomar um conjunto de medidas para baixar o chamado "custo Brasil". Essa expressão designa um conjunto de desvantagens competitivas que a economia brasileira foi acumulando ao longo do tempo. Desde, por exemplo, a infra-estrutura de transporte, portos, até (aí está o ponto polêmico) toda a regulamentação do trabalho, onde existem dilemas profundos na tarefa de melhorar essa

legislação, do ponto de vista competitivo, sem desproteger os trabalhadores. Um conjunto de coisas que devem ser feitas, outra vez de forma negociada, e que são extremamente complexas.

- Em quarto lugar (porém do lado da oferta), é preciso dar apoio a setores que, sendo competitivos, são mais intensivos quanto à mão de obra. No caso brasileiro há três ou quatro setores em que isto pode acontecer: a agricultura familiar mais tecnificada (adequadamente inserida em cadeias produtivas); a construção civil, o turismo (onde existe um terreno fértil para sua expansão no Brasil) e os serviços sociais que, por um lado, são uma necessidade por tudo que já demonstrei e, por outro, são mais intensivos quanto à mão de obra. Além disso, o apoio à micro e pequena empresa e, finalmente, programas específicos de criação de emprego e de renda.
- Por outro lado, quanto à empregabilidade dos trabalhadores brasileiros devem ser executadas tarefas fundamentais.
- Uma delas é atuar na educação fundamental e, nisso, o Brasil é, talvez, diferente de outros países da América Latina. É um país muito atrasado em educação fundamental.
- A média de tempo de educação fundamental no Brasil, na população adulta, é de pouco mais de quatro anos. Realmente, a primeira medida, a ser tomada no Brasil, está relacionada com a educação. Na educação são fundamentais o ensino básico e o ensino técnico.
- Também é preciso conceber programas massivos, amplos e bem projetados, de qualificação e de requalificação profissional. Isso não é fácil e nem tampouco consensual. A literatura internacional é controversa a esse respeito. Portanto, é preciso uma adequada pesquisa e discussão, por parte do setor público e do setor privado. É uma engenharia extremamente complicada e absolutamente vital, no caso brasileiro. Mas tem que ser uma qualificação massiva. O Brasil tem uma boa experiência de qualificação de grupos pequenos, mas precisa aprender como ampliar essa estratégia.
- Por último, há que se empreender toda uma mudança na legislação que regula as relações de trabalho. Especialmente a ampliação dos chamados "contratos coletivos de trabalho".

A quarta dimensão, ao redor da qual se faz necessário articular uma quantidade de políticas, parte do princípio de que o Brasil possui uma quarta parte de sua população economicamente ativa empregada na agricultura. Existe, além disso, uma proporção não desprezível da população (talvez entre 5 e 10%) que deixou a agricultura, partiu para as cidades, mas não conseguiu inserir-se de forma adequada nas estruturas produtivas urbanas.

Por outro lado, existe no Brasil, uma agricultura moderna, eficiente, com grande capacidade de produção de alimentos, que requer pouca terra e poucos trabalhadores, e cujo desenvolvimento significará a diminuição de suas exigências de trabalho. Nesta situação se exige que a agricultura familiar tenha alguma capacidade competitiva, inclusive na produção de alimentos, que adote técnicas mais modernas e eficientes, que passe a integrar complexas cadeias de produção

e comercialização e que haja maior articulação entre a empresa familiar e as grandes empresas. Se esta agricultura familiar consegue esse desenvolvimento, isso tem, como consequência, a destruição dos segmentos que não conseguem essa modernização, eliminando trabalhadores do campo.

Se tudo isso é certo, o que acontecerá nos próximos dez ou quinze anos com esses 10 ou 15% de pessoas que serão dinamicamente marginalizadas da agricultura (a menos que haja uma transformação que não se consiga visualizar)? A agricultura mais desenvolvida do mundo é uma agricultura baseada não na grande propriedade, mas, sim, numa propriedade média ou pequena, que é a agricultura americana. No resultado de seus censos, não aparece a proporção de pessoas empregadas na agricultura (deve andar em torno de 2 ou 3%). Ou seja, a propriedade é tão pequena que em alguns lugares não aparece. Portanto, temos, diferentemente de outros países, um enorme problema agrário, pois existe um problema social, que de uma maneira ou outra atinge de 10 a 15% da população e cuja solução não será uma reforma agrária do tipo clássico. Contudo, do ponto de vista social, há muito o que fazer para evitar que essa transição seja desastrosa. O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso está procurando articular um conjunto de estratégias, a médio prazo, para enfrentar essa situação. Entre outras coisas é preciso apoiar a agricultura familiar, pois daí sairão as pessoas que serão deslocadas. Por exemplo, na Europa, uma das maneiras de solucionar este problema foi enviar contingentes não desprezíveis de pessoas para cá. O que é dramático é que os netos desses imigrantes são os que hoje lideram o Movimento dos Sem Terra. Portanto, cuidar da agricultura familiar é mais que importante, é imperativo.

É necessário apoiar e incentivar novas formas de sobrevivência dessas famílias, em empreendimentos agro-urbanos. É necessário também fazer reformas que permitam a essas famílias viver uma parte do tempo com base na agricultura familiar ou cooperativa e, por outro lado, fazer com que possam desfrutar das possibilidades de emprego nos centros urbanos. Para isso, é preciso criar novas formas de inserção nos espaços "urbanos".

No Brasil, além disso, existem duas ou três questões mais técnicas, relativas à descentralização da execução da reforma agrária, ao assentamento de famílias. Uma família assentada no Brasil custa atualmente, ao redor de 30.000 dólares, o que é caro como forma de criar emprego. Quero destacar algo importante: a terra é cada vez mais um recurso produtivo pouco estratégico. Tão pouco estratégico que o valor da terra no Brasil caiu em 50% nos últimos anos. Não é uma questão de terra somente; é mais complicado. Finalmente, todas estas políticas, o conjunto de ações e de programas articulados ao redor dos quatro eixos mencionados, só terão uma ação eficaz, infelizmente, a médio e longo prazo. E existem muitos grupos sociais e muitas famílias que não podem esperar por esses resultados. Para isso se fazem necessárias políticas urgentes, de curto prazo, de atendimento de emergência para esses grupos e famílias. E para eles é preciso desenvolver, aí sim, um conjunto de programas muito bem escolhidos e muito bem focalizados.

Convém, no entanto, entender bem: "focalizados" no caso do Brasil quer dizer flexíveis, porque os programas que devem ser aplicados para o décimo inferior na região de São Paulo, não são os mesmos que devem ser aplicados para os excluídos do nordeste. Por essa razão, o Governo criou um conjunto de iniciativas visando articular um certo leque de programas. Programas de alimentação e programas de melhoramento escolar, com o objetivo de fazê-los chegar de maneira convergente aos municípios mais pobres do país, que são pequenos municípios, perdidos em seu interior.

Com essa finalidade, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou um programa especial "O Programa Comunidade Solidária", com um duplo objetivo: articular e focalizar programas de combate à miséria e à fome, nas regiões mais pobres do país, a cargo de uma Secretaria Executiva; experimentar novas iniciativas de combate à pobreza, em parceria com organizações da sociedade civil, o Conselho de Comunidade Solidária, sob a liderança da Dra. Ruth Cardoso. É em torno desses eixos que se estrutura a política de desenvolvimento social do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Além das reformas constitucionais e institucionais necessárias, o governo federal tem implementado um conjunto de cinquenta programas que se materializam nessa estratégia.

Seria longo demais descrever todos esses programas. Vale destacar, no entanto, alguns exemplos: na área de educação há toda uma estratégia de melhoria salarial e de revalorização do professor. Criou-se um fundo novo, de tal modo que será possível assegurar a qualquer professor, de qualquer lugar do Brasil, ao menos 300 dólares ao mês. São prioritários programas que combatam o analfabetismo dos jovens adultos e programas na área de geração de emprego. Há um programa de infra-estrutura que se chama PROEMPREGO e dois programas de crédito à micro e à pequena empresa e à área rural.

Há um programa muito amplo de qualificação profissional que, no ano passado, qualificou cerca de 1,3 milhão de trabalhadores. Há programas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. E o propósito de desenvolver, dadas as peculiaridades do Brasil (que não é como Bangladesh), iniciativas de crédito popular. Como existe um sofisticado sistema financeiro, com taxas de juros muito altas, isto não é algo simples de fazer. Estas iniciativas se juntam a outros quatro ou cinco programas; um deles é um programa de redução da mortalidade infantil em áreas de elevada mortalidade; outro é um programa para equipar os hospitais e postos de saúde públicos e para controle de algumas enfermidades que estão se tomando, novamente, epidêmicas ou endêmicas no Brasil. Em programas da merenda escolar são distribuídos, diariamente, em torno de trinta e cinco milhões de refeições, para que todas as crianças do ensino fundamental recebam esse alimento. Há um programa de distribuição de alimentos nos municípios mais pobres.

Na área de infra-estrutura e habitação, talvez seja melhor apresentar cifras. Há algo em torno de oito bilhões de dólares para programas de habitação, efetuando-se uma transformação no sistema de financiamento imobiliário, para permitir a expansão da compra da casa própria para os setores da classe média. Há

programas similares na área de direitos humanos, como o da eliminação do trabalho infantil, onde existem situações dramáticas no Brasil, crianças que trabalham na cana de açúcar, com o carvão vegetal, em situações desesperadoras.

Há dois ou três programas muito importantes de renda mínima, tanto para pessoas com deficiências físicas ou mentais, como para crianças. Há programas diversos de renda mínima para as famílias das crianças, para tirar crianças do trabalho. Há um programa de educação pela televisão, assim como programas de melhoria educacional, transporte escolar e melhoria das escolas. No âmbito do "Conselho da Comunidade Solidária" se desenvolvem alguns programas experimentais realizados em parceria com a sociedade civil e dirigidos para grupos carentes. Um desses programas - que se chama Universidade Solidária - é uma espécie de serviço cívico dos estudantes universitários que vão para as áreas carentes, duas vezes ao ano, prestar algum tipo de serviço social. Há um programa também muito interessante de requalificação de jovens, mas em ocupações, digamos, pós-modernas, ocupações que são muito atraentes para segmentos de jovens como, por exemplo, fabricar as alegorias das escolas de samba, desenvolver habilidades como cabeleireiros em estilo afro e "disc jockeys", entre outros.

Alguns Resultados dessa Estratégia

Para terminar, alguns resultados do que se conseguiu nesses pouco mais de dois anos. O resultado mais significativo é o controle da inflação. Uma inflação que tinha chegado a cinquenta por cento ao mês, em junho de 1994, caiu rapidamente. O que é mais importante é que isto está sendo conquistado de maneira estável, não havendo variações muito grandes nessa taxa de inflação.

Em segundo lugar, ao contrário também do que se poderia imaginar, estamos conseguindo isso mantendo taxas de crescimento que são modestas para a experiência histórica brasileira, mas nada modestas na situação atual. O mais importante é que já tivemos alguns anos de taxas de crescimento que não variam muito, ao redor de três, quatro por cento, o que significa uma situação de estabilidade.

A estabilidade significou muito do ponto de vista da renda. O aumento dos rendimentos médios, nos setores mais pobres, tem sido muito significativo. Uma comprovação disso foi o que aconteceu com o consumo popular. Houve uma melhora significativa no consumo popular, especialmente a substituição por produtos um pouco mais sofisticados, tanto de produtos alimentícios como na área de eletrodomésticos e equipamentos para a casa. O outro aspecto é que, apesar das dificuldades assinaladas, também foi possível, por razões vinculadas à estabilidade monetária, incrementar um pouco o gasto público na área social. Passamos de um gasto federal de quatrocentos e cinquenta reais por pessoa, para seiscentos e dezesseis reais por pessoa ao ano, ou seja, uma melhora de

quase quarenta por cento. É certo que uma parte importante desse incremento se deu na previdência social, pelas razões já mencionadas.

Talvez a estatística que melhor reflita os impactos de curto prazo dessa política seja esta: entre 1993 e 1995, conseguimos reduzir em treze milhões de pessoas a população que está abaixo da linha da pobreza. Isto tem a ver, fundamentalmente, com uma melhora do poder de compra do salário mínimo, que é mínimo realmente, mas que aumentou muito seu poder de compra, expressamente no que se refere aos aposentados pobres. Ou seja, esse valor estável alcançou resultados desse tipo. Por último, no campo dos problemas sociais propriamente ditos, as estatísticas revelam a queda da mortalidade infantil, em áreas anteriormente de elevada mortalidade; graças à convergência de um conjunto de ações, tanto do governo, quanto da sociedade civil.

CONCLUSÃO: ALGUMAS DIFICULDADES DE CURTO PRAZO

Por fim, cabe ressaltar que estes resultados são muito pequenos em função do tamanho do problema. Mas acreditamos que sustentar uma estratégia de longo prazo seja a única saída para a questão social brasileira. Existe uma grande dificuldade que gostaria de mencionar, além das já mencionadas dificuldades de gerenciamento, de reformas do Estado e de recursos.

Tem a ver com o seguinte: para que uma política consiga esse tipo de resultado deve manter-se com muita aplicação, com muita perseverança ao longo do tempo. Conciliar essa necessidade com a igual necessidade de ter alternância no poder é muito complicado. A única maneira de consegui-lo é pela construção de uma aliança política pró-crescimento, com justiça. Uma aliança que tenha uma certa heterogeneidade interna.

Com uma aliança desse tipo se consegue alternância, mas, ao mesmo tempo, uma certa continuidade na política de longo prazo. É fácil imaginar essa aliança. Porém, no caso brasileiro é extremamente difícil obtê-la, por diferentes razões que mencionamos e quisemos enfatizar. É neste sentido que, no caso brasileiro, as relações do governo com o Congresso Nacional e os partidos políticos são absolutamente cruciais. Portanto, ainda que essas relações sejam às vezes difíceis, complexas e que nem sempre as coisas marchem no ritmo que seria desejável, para um combate às situações de desigualdade, pobreza e discriminação, tão profundas como as do Brasil, esta é a única saída democrática.

Anexo: Considerações Posteriores à Exposição

Problemas do Desemprego no Brasil

Há problemas para se medir o desemprego, muito complicados no caso brasileiro, principalmente porque há um grande setor informal, na sua economia. Acontecem, basicamente, três coisas:

Primeiro, há um processo de crescente informalização e precarização do emprego. Os postos de trabalho que mais crescem são postos de trabalho, não do setor industrial (o setor mais protegido da economia), mas do setor mais informal da economia. Não obstante, e isto é importante, os rendimentos médios melhoraram mais no setor informal do que no setor formal, entre outras razões, pela abertura na economia e pela estabilidade conjugada com abertura na economia. Nos setores de serviços os preços tenderam a crescer com a estabilidade e, agora, tendem a baixar.

Segundo aspecto, as taxas de desemprego ao longo da estabilização no Brasil, medidas de maneira aceitável, internacionalmente, são relativamente medianas. A taxa de desemprego no Brasil atual está ao redor de 5%, que é um desemprego internacionalmente moderado e que é a taxa de desemprego da economia mais dinâmica do mundo neste momento. Não que isto nos enalteça, porém, através da capacidade de informalização da economia brasileira, por um lado, e, por outro, como resultado de um crescimento não espetacular, mas constante, as taxas de desemprego são relativamente moderadas para a situação. O fato é que houve um grande aumento da insegurança das pessoas em relação ao mundo do trabalho. O mundo do trabalho, estável por muito tempo, terminou definitivamente. É muito dramático que a percepção das pessoas, com relação ao mundo do emprego, esteja baseada (no caso brasileiro) mais nessa percepção de insegurança do que propriamente no desemprego aberto e objetivo.

Terceiro aspecto da questão, há muita diferença regional, porque também o Brasil está passando por uma grande transformação, alterando a localização das áreas dinâmicas de emprego. A situação do emprego é muito mais dramática, comparativamente, na região metropolitana de São Paulo do que, digamos, no estado de Minas Gerais, na medida em que existe crise de emprego no coração do segmento da industrialização protegida (e este está em São Paulo, basicamente), mas há dinamismo em outros lugares. Existem políticas de crédito popular, políticas de apoio à pequena, média e micro-empresa. Há políticas de apoio à agricultura familiar, políticas de apoio a alguns setores mais dinâmicos, como o turismo e a agricultura. Mas, é preciso insistir, as políticas diretas de emprego têm um impacto muito pequeno na criação de postos de trabalho. O que efetivamente tem impacto na criação de empregos é a política macroeconômica de desenvolvimento e de atração de novos investimentos.

Processos de Privatização

A privatização, no Brasil, é um processo muito amplo, há algum tempo. Numa descrição esquemática:

Os processos de privatização na indústria do aço, em grandes empresas industriais, devem ter levado a uma redução do emprego nesses setores. O governo tem, ao mesmo tempo, um programa de recolocação desse pessoal em outros setores, recapacitação e treinamento. A impressão é que isto não tem um impacto muito forte. Existem setores onde o impacto é mais forte, não o impacto da privatização, mas o da reestruturação, que vem ocorrendo. Talvez o impacto mais significativo seja no setor financeiro. A redução de emprego no setor bancário, durante os últimos dez ou quinze anos, é muito significativa. Há impacto, também, no setor público, não pela privatização em si, mas pela tentativa de racionalizar os gastos. Neste momento, o problema do setor público é um dos problemas mais agudos. Está nos jomais. O lado dramático disto é o que está ocorrendo com a polícia civil e militar, no âmbito dos estados. Há uma crise muito forte das finanças públicas dos estados e existem alguns que gastam quase todo seu orçamento com pessoal, e isso não pode continuar. É possível que essa reestruturação do setor público, não pela privatização mas pela reforma do setor público, possa ter um impacto positivo na geração de emprego. O setor público desempenhou um papel importante em matéria de emprego, no passado. Agora é diferente.

Papel do Estado.

Devemos distinguir duas coisas: o que é orientação geral do que é política de curto prazo. Com relação à orientação política geral, a visão dominante na aliança que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso não é uma visão de abdicação do estado, ao contrário, tem consciência de que o novo regime de crescimento tem, provavelmente, um efeito mais perverso sobre a distribuição de renda (pelo que se sabe é o que está acontecendo em vários lugares do mundo). Isto significa a necessidade de um papel mais importante do estado nesse aspecto. Em outras palavras, o desafio dos setores hegemônicos na aliança que sustenta o presidente Fernando Henrique Cardoso, o desafio mais importante para essas forças é uma reelaboração em torno da idéia de "welfare society". Não pode ser uma mera reedição da experiência européia, porque as circunstâncias são outras e o desafio consiste, precisamente, em saber como fazer isso nessas novas circunstâncias.

O que se apresentou aqui, foi a maneira como se cogita concretizar uma estratégia do tipo: estabilidade com crescimento e justiça. Porém, como se faz isso a curto prazo? Não é que não existam conflitos. Há conflitos e, neste momento, as tarefas da estabilidade têm prioridade sobre as tarefas do crescimento. Não se pode arriscar um crescimento com instabilidade; e a sociedade não quer isso. Então cabe perguntar: que taxa de crescimento é a desejável? Sabe-se que não pode ser dez e sabe-se que com um não se

consegue. Agora, prever a taxa de inflação tolerável, neste caso, ganha significação. É grande a tarefa de coordenação da ação governamental. É muito difícil, porque o Ministério da Fazenda tem seus objetivos de curto prazo. Qual é o desafio? É, exatamente, articular, dentro do governo, instâncias de negociação e instâncias de compatibilização. O governo criou, para isto, as denominadas câmaras, que são grupos de ministros.

O governo tem um Ministro de Coordenação, diferenciado do Ministro do Planejamento. Esse Ministro reúne-se, semanalmente, quinzenalmente, ou três vezes por semana (quantas vezes for necessário), com grupos de ministros, em função de certas questões. Por exemplo, há uma câmara de política econômica, de comércio exterior, de infra-estrutura e de política social. Nessas câmaras sempre estão presentes o Ministro da Coordenação, o Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e os Ministros setoriais. Em algumas dessas câmaras, conforme seu tamanho, sua importância e sua complexidade, o Presidente nomeou um secretário da câmara (seu representante nessas câmaras de coordenação). No caso da política social, há uma câmara de política social e um secretário de política social, e se trata de negociar neste espaço.

Sistema econômico e políticas sociais

Em primeiro lugar, talvez fosse necessário discutir o que vem a ser uma política neoliberal. Não parece adequado e esclarecedor, do ponto de vista do bom debate, caracterizar o governo como neoliberal.

Em segundo lugar, tiremos os rótulos dos problemas levantados. Existem problemas muito complicados de compatibilização, de demandas contraditórias, neste momento. No curto prazo, as demandas mais difíceis de compatibilizar são a de estabilidade (e todas as implicações que isto tem para o câmbio e para o gasto público) com as demandas de crescimento da economia e com as demandas de um gasto social um pouco mais elástico.

Isto é mais difícil. Há um problema de sintonia fina. Pode-se chegar a um acordo em torno da taxa de inflação desejável. Mas se é um ou dois, isso é muito complicado, porque não existe conhecimento suficiente para isso. O conhecimento sobre o qual se apoiam nossos instrumentos de política são muito precários para questões de sintonia fina. Em segundo lugar, existem problemas importantes de negociação dentro de um governo e entre o governo e a sociedade. Convém dar um exemplo muito interessante. Os bancos estatais no Brasil estavam em estado de total deterioração. Estavam quebrados. Não quebraram antes porque a ciranda financeira funcionava. Era preciso racionalizar os bancos e, para isso, teriam que começar a operar com a racionalidade do setor privado.

Então se faz uma política nessa direção, mas, ao mesmo tempo, são esses mesmos bancos que têm de participar de programas de crédito popular. O gerente tem demandas contraditórias e não é fácil ajustar essas coisas. No curto

prazo, o gerente provavelmente irá fazer o que a racionalidade de sua carreira exige, porque os governantes estarão ali por dois ou três anos, depois irão embora e ele permanecerá. Este, que parece um exemplo singelo, é extraordinariamente importante. A prova disso é que tínhamos recursos ao redor de oito bilhões de dólares para empregar na habitação e infra-estrutura básica e não se conseguia gastar o dinheiro, devido aos regulamentos e ao modo de operar.

É preciso inventar novas formas de fazer isto; cooperativas, garantias cruzadas, etc. O mesmo em relação à abertura da economia. Tanto nós, brasileiros, como os argentinos, deveremos aprender a conviver com isso. Não se pode fazer um Mercosul em três anos quando a Europa levou quarenta anos para avançar. Quando abrir? Onde abrir? Tudo isso requer duas coisas: capacidade de ter sintonia mais fina e capacidade de negociação. Se tivéssemos que destacar o núcleo do problema mencionado, diríamos que há algo real que também é importante: o sistema político. Reiteramos a importância de fazer tudo democraticamente. E aí estão interesses reais, legítimos; nossos interesses e os dos demais não são ilegítimos, não são imorais. O que há é que existem diferenças de interesse.

O papel fundamental da função do Presidente da República, no caso do Brasil pelo menos, é o de negociador. Há um momento em que todos perdem, de uma certa maneira e, portanto, existem conjunturas de insatisfação. Mas é necessário persistir.

O Estado brasileiro é talvez uma combinação virtuosa em alguns momentos e, em outros momentos, uma combinação viciosa desses dois sistemas. Existe, em geral, e, especificamente em algumas áreas, uma estrutura de carreira muito forte, que pesa muito. A área de relações exteriores, a área da fazenda, o banco central e agricultura, em certa medida, onde as carreiras são importantes. Mas, por outro lado, no Brasil, os cargos chamados de confiança, os cargos que são nomeados politicamente, vão até muito abaixo na estrutura administrativa, até o terceiro escalão. Portanto há muito o que progredir nessa direção.

Também é certo que, para determinados propósitos, a indicação política nem sempre leva em conta o mérito. Talvez, no caso do Brasil, o melhor exemplo seja, exatamente, a área econômica. Nos últimos anos, efetivamente, se entregou o destino da questão econômica a pessoas mais competentes, ainda que não fossem funcionários de carreira. Existem áreas onde, realmente, a combinação de incompetência, corrupção e percepção inadequada da situação vira um terror para a administração. No caso brasileiro, por exemplo, isto é assim na área da reforma agrária. As estruturas administrativas que trabalham a reforma agrária, por razões diversas são, em seu conjunto, cada vez piores. Aí sim, sem uma reforma bem profunda, nada ocorrerá. Por exemplo, é preciso flexibilizar as carreiras, a universidade brasileira e a carreira burocrática. Que ganhem igual, um professor de alta produtividade e um de baixa produtividade, significa que a carreira se burocratizou. Em muitas áreas, o desafio é como colocar um pouco do mercado, da competência, dentro do setor público. Em outras áreas não é assim.

Essas exceções mais obscurecem do que ajudam. O importante é apreender os problemas gerais.

Por fim, convém chamar a atenção para : o que diz respeito ao governo da União, que é uma terceira parte, muito estratégica. Mas é uma terceira parte do espaço onde se faz política no Brasil. Se baixarmos ao nível dos estados, existe de tudo. É comum ver na televisão algum estado do Brasil que está se desfazendo, porque já não tem capacidade de sair de uma situação extremamente perversa. Existem outros estados que apresentam situações particulares.

Se agregarmos a isso os municípios, são cinco mil e duzentos municípios no Brasil. E municípios muito diferentes, como o município de São Paulo, onde vivem quinze milhões de pessoas, e municípios perdidos no interior do país, com dois mil habitantes. Então, a propósito de descentralização, dizem que, para que funcione a saúde deve-se formar conselhos de saúde. Como será um conselho de saúde num município de quinze mil habitantes, ou de quinze milhões de habitantes e em outro com dois mil habitantes?

Serão coisas absolutamente distintas. Precisa haver uma nova flexibilidade nisso. Outro aspecto, que tem relação com a questão mencionada: um melhor relacionamento entre o setor estatal e o setor privado. Isso é absolutamente fundamental para que se evite desperdício de recursos. Uma melhora nas relações do setor privado com o setor estatal, na medida que isso também é uma fonte de problemas e de dificuldades. Por exemplo, estima-se que as vendas para o setor público custam, em média, quarenta por cento a mais que as vendas dentro do setor privado. Com a inflação essa diferença provavelmente era muito maior e, com a estabilidade, também ocorreu, aqui, um fator de correção.

Guia de Leitura

1. O "Desafio Social Brasileiro"
 - 1.1. Raízes históricas
 - 1.1.1. Quais são e qual o peso efetivo das exclusões sociais ao longo do processo histórico?
 - 1.2. Atrasos e desequilíbrios
 - 1.2.1. Como anda a saúde e a educação nos 27 brasis?
 - 1.3. Sistema de proteção social
 - 1.3.1. Existe? Caso afirmativo, qual é a sua eficácia redistributiva?
 - 1.3.2. O sistema de pensões deve ser revisto?
 - 1.4. Problemas contemporâneos
 - 1.4.1. Quais são? Mais graves que a herança histórica?
 - 1.4.2. A reestruturação produtiva é o vilão da história?
 - 1.4.3. Quantos novos postos de trabalho precisam ser criados?
2. Estratégia de desenvolvimento social
 - 2.1. Condições necessárias
 - 2.1.1. Estabilidade macroeconômica
 - 2.1.1.1. Quem ganha e quem perde com a inflação?
 - 2.1.2. Reforma funcional do Estado
 - 2.1.2.1. É necessária? Quais as mudanças desejáveis?
 - 2.1.2.2. Qual é o papel do Estado?
 - 2.1.3. Consolidação das instituições democráticas
 - 2.1.3.1. Qual a relação entre distribuição da renda e fortalecimento da democracia?
 - 2.1.4. Desenvolvimento sustentável
 - 2.1.4.1. É preciso crescimento econômico? Por quê
 - 2.2. Princípios organizadores
 - 2.2.1. Igualdade de oportunidades
 - 2.2.1.1. Como efetivar um direito constitucional e inalienável?
 - 2.2.1.2. O que pode fazer o Estado nesse sentido?
 - 2.2.2. Custo X benefício social
 - 2.2.2.1. Qual o preço da exclusão social? Quem paga por ela?
 - 2.2.2.2. Os recursos para investimentos sociais são escassos?
 - 2.2.3. Descentralização e controle público
 - 2.2.3.1. É possível uma política social sem descentralização?
 - 2.2.3.2. A participação de todos os segmentos é necessária?
 - 2.2.3.3. Quais os riscos da descentralização e da participação?
 - 2.2.4. Parcerias
 - 2.2.4.1. Política social: o Estado em busca de aliados. Você pode contribuir?
 - 2.3. Eixos básicos
 - 2.3.1. Reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública
 - 2.3.1.1. Você tem sido bem atendido pelo governo (municipal/Estadual/Federal)?
 - 2.3.1.2. Quais são os serviços que o governo deve prestar?

- 2.3.2. Melhoria da quantidade/qualidade das oportunidades de trabalho/renda
 - 2.3.2.1. A política econômica e a política social se comunicam?
 - 2.3.2.2. Quais os mecanismos para gerar trabalho e renda?
 - 2.3.2.3. O que é empregabilidade?
- 2.3.3. Políticas voltadas para o setor primário
 - 2.3.3.1. Por quê reforma agrária? A agricultura familiar gera trabalho e renda?
- 2.3.4. Tratamento desigual para os desiguais
 - 2.3.4.1. Discriminação positiva. O que é isto? É necessária?
 - 2.3.4.2. Todos estão na *pole position* ?
- 2.4. Limitações e dificuldades
 - 2.4.1. Compatibilização no curto prazo medidas X problemas
 - 2.4.1.1. Por quê o necessário nem sempre pode ser executado imediatamente?
 - 2.4.2. Problemas orçamentários e fiscais
 - 2.4.2.1. A burocracia engessa a política social?
 - 2.4.2.2. A rigidez tem evitado a malversação?
 - 2.4.3. Função pública degradada
 - 2.4.3.1. Os recursos – escassos ? – estão sendo bem geridos?
 - 2.4.4. Heterogeneidade
 - 2.4.4.1. Os 27 brasis e nestes, milhares de outros. Política ou políticas?
 - 2.4.5. Base de sustentação política
 - 2.4.5.1. A necessidade das alianças políticas.