

CENAP
CADERNOS

**A Questão Social
no Brasil**

Brasília
agosto de 1994
volume 2, número 1

Presidente da República Federativa do Brasil
ITAMAR FRANCO

Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal
ROMILDO CANHIM

Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
OG ROBERTO DÓRIA

Diretores da ENAP
Maria Lisboa de Oliveira
Renato Lóes Moreira
Vera Lúcia Petrucci

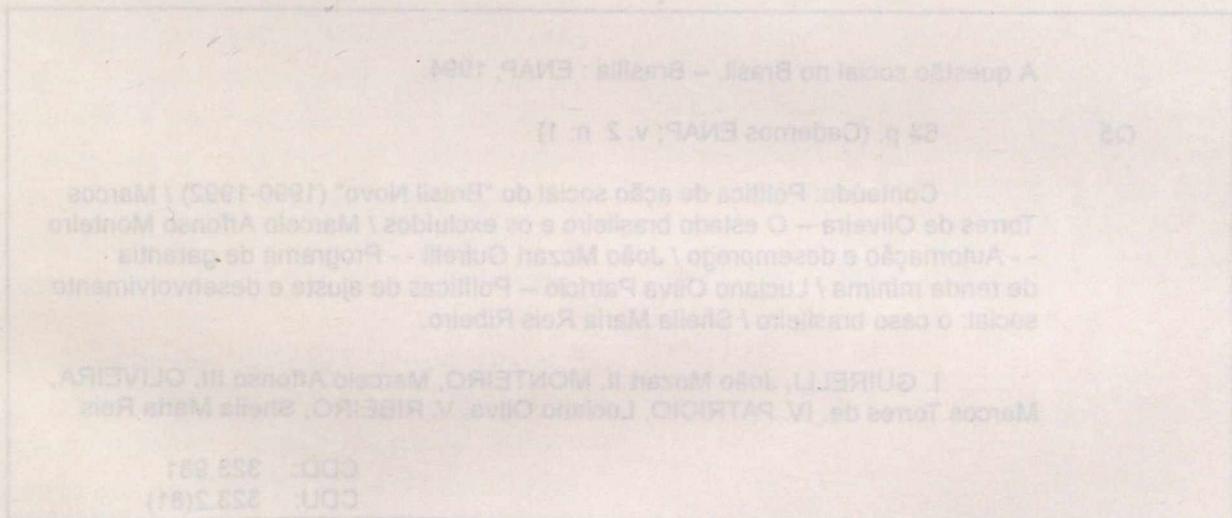
Coordenadora Geral do Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos
Adelaide Ramos e Côrte

ENAP

ESCOLA
NACIONAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cadernos ENAP

A Questão Social no Brasil



Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Brasília-DF

1994

Equipe Técnica

Diretoria Treinamento e Desenvolvimento - DTD

CELINA ROMAGNOLLI DANTAS

JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT

JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA

MARIA AUXILIADORA VALE SEABRA

SÔNIA NAVES DAVID AMORIM

Coordenação Editorial

OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

Revisão

KELSEN DA CUNHA RAMOS

LUIZA HELENA MORAIS DA SILVEIRA MAGALHÃES

RENATO FERRAZ

Editoração Eletrônica

JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Capa

JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A - Brasília/DF

CEP 70610-900

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1994

Tiragem: 1.000 exemplares

Distribuição: ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093

A questão social no Brasil. – Brasília : ENAP, 1994.

Q5 63 p. (Cadernos ENAP; v. 2 n. 1)

Conteúdo: Política de ação social do "Brasil Novo" (1990-1992) / Marcos Torres de Oliveira -- O estado brasileiro e os excluídos / Marcelo Affonso Monteiro -- Automação e desemprego / João Mozart Guirelli -- Programa de garantia de renda mínima / Luciano Oliva Patrício -- Políticas de ajuste e desenvolvimento social: o caso brasileiro / Sheila Maria Reis Ribeiro.

I. GUIRELLI, João Mozart II. MONTEIRO, Marcelo Affonso III. OLIVEIRA, Marcos Torres de. IV. PATRICIO, Luciano Oliva. V. RIBEIRO, Sheila Maria Reis

CDD: 323.981

CDU: 323.2(81)

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, que coloca à disposição de estudiosos das questões ligadas à administração pública documentos produzidos pela Escola.

Sumário

Apresentação

Política de Ação Social do "Brasil Novo", *Marcos Torres de Oliveira*

O Estado Brasileiro e os Excluídos, *Marcelo Affonso Monteiro*

Automação e Desemprego, *João Mozart Guirelli*

Programa de Garantia de Renda Mínima, *Luciano Oliva Patrício*

**Políticas de Ajuste e Desenvolvimento Social:
o caso brasileiro**, *Sheila Maria Reis Ribeiro*

5

7

15

25

33

51

Og. Roberto Davis
Pesquisador da ENAP

Política de Ajuste Apresentação do "Brasil Novo"

(1990 - 1992)

É por estar atenta ao compromisso de estimular o debate e a reflexão de questões do Estado e da sociedade brasileira para assegurar a governabilidade do país que a Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP apresenta, como tema deste número de Cadernos ENAP, a "Questão Social no Brasil". A instituição tem consciência de que hoje, mais do que nunca, a gravidade e extensão da crise social da nação brasileira são motivos de apreensão dos dirigentes governamentais e dos movimentos de cidadania.

Por isso, os trabalhos aqui publicados, além de analisar aspectos significativos do problema social brasileiro, apresentam alternativas de políticas públicas, podendo constituir-se em importante subsídio aos programas de enfrentamento da crise social. Alguns textos selecionados foram elaborados por integrantes da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, durante curso de aperfeiçoamento coordenado pela Diretoria de Treinamento e Desenvolvimento da ENAP em janeiro de 1994.

O primeiro artigo, de Marcos Torres de Oliveira, compara a situação social antes e depois do *impeachment* do presidente Fernando Collor e mostra que a política social do chamado "Brasil Novo" fracassou. Já Marcelo Affonso Monteiro avalia que, se reformas de grande vulto não forem realizadas, poderá ocorrer uma ruptura dramática do tecido social, abrindo-se espaços para formas perversas de organização social.

O impacto que o processo de automação exerce sobre o mercado de trabalho é analisado por João Mozart Guirelli. "A presença do Estado como agente regulador das atividades econômicas é indispensável para conduzir a bom termo o processo de automação", avalia. O artigo de Luciano Oliva Patrício trata sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, tramitando no Senado em forma de projeto de lei. Em sua análise, enfoca os impactos potenciais, as restrições e as possibilidades de implementação do Programa no país.

Texto técnico produzido pela ENAP apresenta um breve histórico das principais linhas de políticas econômica a partir dos anos 70 e analisa seus efeitos do ponto de vista social. Numa segunda parte, o artigo trata sobre o modelo de intervenção social, características e perspectivas, com diagnóstico específico para os setores Educação, Saúde e Previdência. Este texto foi apresentado pelo representante oficial do Brasil aos participantes da XXIII Reunião do Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD.

Og Roberto Dória
Presidente da ENAP

Política de Ação Social do "Brasil Novo"

(1990 - 1992)

MARCOS TORRES DE OLIVEIRA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Oficial de Chancelaria do Serviço Exterior Brasileiro do Ministério das Relações Exteriores.

RESUMO

O trabalho traça um diagnóstico do quadro social do Brasil contemporâneo. As áreas de assistência social, habitação e saneamento são enfocadas a partir de estatísticas contundentes. A participação do Poder Público Federal nesses setores é apresentada em perspectiva histórica, de 1930, início da Era de Vargas, até os anos 90, com dados sobre o movimento de inovação legal e institucional que centralizou no Governo Federal recursos e instrumentos administrativos necessários à formulação de políticas de educação, saúde, assistência social e habitação popular. Comparando a situação social antes e depois do impeachment do ex-presidente Fernando Collor, o trabalho conclui pelo fracasso da política social do chamado "Brasil Novo".

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho esboça o quadro social brasileiro durante o governo Collor de Mello, destacando tanto os aspectos gerais, relativos às bases da política nacional de ação social, quanto os setoriais de habitação, saneamento, promoção e assistência social.

São também enfocadas a missão e a estrutura do ex-Ministério da Ação Social, tal como

foram concebidas. A idéia é registrar, para futuros estudos comparativos, a articulação de um discurso que despertou esperanças, sem, contudo, alterar a realidade que se pretendia mudar.

2. O QUADRO SOCIAL

São por demais conhecidos os desequilíbrios do desenvolvimento brasileiro: concentração de renda, concentração geográfica da população, marginalidade, pobreza, degradação ambiental. A esse respeito, Carlos Nelson Ferreira dos Santos observou:

"Três vezes 70 virou uma fórmula mágica importante para as cidades brasileiras... O IBGE revela que, a partir de 1980, podemos ter certeza de que 70% dos brasileiros vivem em cidades, porém, desses 70% urbanizados, uns 70% estão em número reduzido de grandes aglomerados, onde 70% dos moradores são muito pobres."¹

A urbanização e o crescimento econômico das últimas décadas não foram acompanhados da melhoria dos indicadores sociais. Paralelamente à forte concentração da população em grandes aglomerados urbanos e à expansão da atividade econômica, desenvolveu-se uma concentração de renda das mais aguçadas de que se tem notícia: os 50% mais pobres detêm apenas 13% da renda, enquanto 1% dos mais ricos se apropria de igual parcela.

1 SANTOS, Carlos Nelson Ferreira - "Metrópole e outras cidades brasileiras, bem antes de 60, muito depois de 80".

A concentração de renda se tem refletido diretamente sobre o acesso da população à moradia, aos serviços de saneamento, de saúde, de transporte e a outros essenciais à vida. Os segmentos populacionais mais pobres sofrem mais as carências de serviços e, como consequência, entre eles registram-se os indicadores mais desfavoráveis de bem-estar.

Poderia a assistência social ter sido organizada de modo a compensar os desnivelamentos da distribuição de renda. Entretanto, isso não ocorre. A assistência social começou a expandir-se, no Brasil, com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões, verificada no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945).

No período seguinte (1945 a 1964), num movimento de inovação legal e institucional, o Estado passou a centralizar no Governo Federal recursos e instrumentos administrativos, o que lhe permitiu formular políticas nas áreas de educação, saúde, assistência social e, mais tenuemente, na de habitação popular. Tudo, porém, se fazia de maneira fragmentada. A pessoa não ligada aos institutos de aposentadoria e pensões dificilmente recebia bens e serviços sociais. A base sobre a qual se assentava a política social era, então, seletiva e reproduzia o sistema de desigualdades preexistentes na sociedade. Tarefas de caráter redistributivo, como as que a Legião Brasileira de Assistência - LBA realizava, constituíam rara exceção.

Essa orientação da política social brasileira se manteve no período correspondente à segunda metade da década de 60 e à primeira metade da de 70.

Foi essa a fase em que um conjunto de medidas legislativas transformou o arcabouço institucional e financeiro que configurava a política social brasileira. Sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado foram criados ou aperfeiçoados nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência social e habitação. Foi o período da criação de mecanismos que visavam à formação do patrimônio do trabalhador, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o PIS/PASEP. Unificaram-se os institutos de aposentadoria e pensões, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

Desde a criação do FUNRURAL, os trabalhadores do campo foram, ainda que timidamente, alcançados pela política social.

A partir da segunda metade da década de 70, e durante os anos 80, um esquema assistencial de maior peso foi-se desenvolvendo, com vistas a alcançar grupos específicos situados fora do núcleo securitário. A educação básica foi ampliada, passando a cobrir 90% da demanda, na área urbana. Surgiu a merenda escolar. O atendimento médico de urgência foi estendido a um maior número de necessitados.

A assistência prestada a esses grupos de não-contribuintes ou de pessoas muito pobres, considerados em situação "de risco", seria, teoricamente, residual. Os projetos visavam a uma população-alvo definida como sendo aquela que percebe renda familiar de até dois salários mínimos, além de crianças, abandonadas ou não, gestantes, nutrízes, idosos.

Contudo, a atual estrutura de emprego e salário faz daqueles grupos a maioria da população. Decorre daí que o aspecto suplementar da política brasileira de assistência social deixa de ser residual e figura como se fora uma política de mínimos sociais extensivos à maioria da população.

Assim, os programas de suplementação alimentar, creche, auxílio à habitação, recreação, iniciação ao trabalho ficam tão sobrecarregados que não chegam a garantir condições mínimas de vida aos mais carentes. Além disso, funcionam de maneira tão precária, que é válida a conclusão a que chegou Sonia Miriam Draibe, depois de estudar a política de assistência social no Brasil. Diz ela que tais programas

"são vagamente definidos, não institucionalizados e, por isso mesmo, descontínuos, não garantidos e nunca avaliados. Face "pobre" da política social, esses programas tenderam sempre a tornarem-se fértil campo para as práticas assistencialistas e clientelistas."²

Ainda sobre a estrutura de emprego e sua relação com a previdência social, cabe observar que

2 DRAIBE, Sonia Miriam - "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", in: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4. Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

77% dos homens e 39% das mulheres com idade superior a 10 anos encontravam-se ocupados, isto é, exerciam alguma atividade remunerada, segundo a PNAD-1988, do IBGE.

Mas apenas 49% da população economicamente ocupada contribuíam para o sistema de previdência. Isto quer dizer que mais de 50% da população encontravam-se à margem da cobertura da previdência social. No Nordeste, a situação era ainda mais crítica, dado que, de sua população ocupada, os contribuintes da previdência não chegavam a 30%; já no Sudeste, eles ultrapassavam a casa dos 60%.

Com a criação do FUNRURAL, em 1963, iniciou-se o acesso da população rural aos benefícios do sistema previdenciário. Todavia, o processo vem-se desenvolvendo em ritmo lento. Segundo dados da PNAD, em 1988, pouco mais de 1 milhão de pessoas, dentre as mais de 14 milhões ocupadas em atividades agrícolas, contribuíam para a previdência.

Importa lembrar que a titularidade de um emprego formal não livra, necessariamente, o trabalhador da necessidade de apoio da assistência social suplementar. Em razão da concentração de renda e da baixa remuneração da mão-de-obra, há um extenso contingente de detentores de empregos formais que se encontram abaixo da chamada "linha de pobreza", ou seja, percebendo ganhos equivalentes ou inferiores a 2 salários mínimos. Com efeito, mais de 53% da população ocupada economicamente têm rendimento de até 2 salários mínimos. No Nordeste, onde se registra a maior concentração de pobreza, esse percentual atinge 68%.

Após essas observações gerais sobre o quadro social do país, interessa trazer à baila dados e informações sobre a condição em que se achavam os setores incluídos diretamente na área de competência do ex-Ministério da Ação Social.

3. O SETOR DE HABITAÇÃO

Entre 1964 e 1988, o Sistema Financeiro da Habitação - SFH, com recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, financiou a produção de cerca de 4,8 milhões de habitações, perfazendo a média anual de 200 mil unidades.

Isoladamente, esses são dados expressivos. Entretanto, se referidos às necessidades do país, revelam-se modestíssimos. A produção de habitações esteve aquém da demanda. Hoje, estima-se que o déficit de unidades habitacionais ande por volta de 10 milhões, quando em 1964 as estimativas oscilavam em torno de 7 milhões. Considerando-se o incremento populacional de 1,7% ao ano, verificado na última década, e a média de 5 pessoas por moradia, estima-se ser necessária a construção anual de, pelo menos, 500 mil novas habitações somente para evitar o agravamento da situação. Isso quer dizer que, apenas para manter o déficit no nível atual, deverão ser construídas, anualmente, 2,5 vezes mais do que a média das últimas décadas.

Com relação ao perfil socio-econômico das famílias beneficiadas com os financiamentos, a análise dos dados revela uma distorção nos objetivos propostos para o sistema: a população de baixa renda foi preterida, em benefício das classes média e alta. Das 4,8 milhões de moradias financiadas no período entre 1964 e 1988, 66% foram destinadas a famílias de renda superior a 5 salários mínimos. As de menor renda, embora constituindo a população-alvo do Sistema, foram beneficiadas com apenas um terço do total das habitações financiadas.

Há duas explicações, pelo menos, para esse desequilíbrio na destinação dos recursos. A primeira relaciona-se com a intensa e progressiva concentração de renda das últimas décadas, que inviabilizou o acesso de amplos segmentos populacionais aos financiamentos de moradia. A segunda tem a ver com a crise do Sistema Financeiro da Habitação, que se agravou a partir do início dos anos 80. A crise resultou, sobretudo, da aceleração da inflação e de suas conseqüências sobre os salários

e os custos de produção dos imóveis. Abriu-se uma defasagem entre o valor real dos salários e o preço dos imóveis, inviabilizando a aquisição da casa própria para as populações de menor poder aquisitivo. Para os que já haviam adquirido suas habitações, a correção monetária dos saldos devedores passou a ser feita por índices aquém da evolução real dos preços, colocando em risco a liquidez do SFH.

Dados da PNAD-1988, do IBGE, registram enorme grau de concentração de renda. Nada menos que 34% das famílias tinham renda de até 2 salários mínimos, e 65% não ultrapassavam 5. Apenas 6% das famílias ganhavam mais de 20 salários mínimos.

Acresça-se que, nas últimas três décadas, o salário mínimo sofreu perda considerável no seu poder de compra. Em 1987, seu valor, comparado com o do ano de 1952, correspondia a apenas 36,7%.³

Como seria de se esperar, as carências habitacionais maiores são registradas entre as populações de menor renda. Projeções realizadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, cobrindo o período de 1987 a 1991, evidenciam esse fato, conforme se depreende dos dados constantes do Quadro 1 apresentado a seguir.

QUADRO 1

Necessidades Habitacionais Segundo a Faixa de Renda Familiar
(1987 - 1991)

Faixa de Renda Familiar em S.M.	Déficit Qualitativo Acumulativo	Necessidades de novas Habitações	Necessidades para Reposição	TOTAL DAS NECESSIDADES
0 a 3	4.275.000	2.140.000	270.000	6.685.000
3 a 5	1.425.000	835.000	403.000	2.363.000
5 a 10	900.000	824.000	101.000	1.825.000
+ de 10	900.000	718.000	89.000	1.707.000
TOTAL	7.500.000	4.517.000	563.000	12.580.00

Fontes: SEPLAN/MDU, em 10.06.87.

4. O SETOR DE SANEAMENTO

Os problemas de saneamento não são menos sérios. Eles dizem respeito ao abastecimento de água; ao esgotamento sanitário; à coleta, ao tratamento e à destinação final do lixo; à drenagem. Todos têm a ver com a qualidade de vida.

É possível dar idéia das dimensões e da gravidade do problema. Estima-se que 86% da população urbana são servidos de rede de abastecimento de água, enquanto que, na área rural, apenas 7% têm acesso a água em condições satisfatórias. Em números absolutos, isso quer dizer que 13,5 milhões de pessoas, nas cidades, e 35 milhões, na área rural, não dispõem de água tratada.

No que concerne ao esgotamento sanitário, os dados disponíveis indicam que 63 milhões de pessoas, aproximadamente, não contam com meio adequado de afastamento de dejetos. Estima-se que apenas 37% da população urbana são atendidos com rede coletora de esgoto; 19% dispõem de fossas sépticas e 28% têm instalações sanitárias impróprias (fossas rudimentares).

No caso dos resíduos sólidos, há um contingente de cerca de 30 milhões de habitantes, nas cidades brasileiras, sem serviços de coleta de lixo, o que significa algo em torno de 25 mil toneladas de lixo não-coletado.

O índice de tratamento dos efluentes urbanos é baixíssimo, situando-se em torno de 4%. De modo semelhante, só uma parte diminuta dos

resíduos sólidos é tratada e disposta convenientemente.

O escoamento de águas pluviais não é menos precário. Aproximadamente, só 60% da população urbana contam com razoável rede de drenagem.

São danosas as conseqüências dessas limitações. A inadequação da coleta do lixo e da drenagem urbana, acrescida das precárias condições de abastecimento de água e de esgotamento sanitário propiciam a proliferação de insetos e roedores, com conseqüência nocivas para a saúde pública e o meio ambiente.

Estima-se que 60% das internações hospitalares têm como causa a falta de saneamento. Por outro lado, o meio ambiente tem-se degradado com a disposição in natura ou inadequada dos esgotos e dos resíduos sólidos. Como regra, os cursos de água das regiões mais densamente povoadas estão mortos ou quase mortos.

Importa observar que as populações periféricas são as mais desprovidas dos serviços de saneamento. Ainda, quando se examina a distribuição dos serviços por região, constata-se disparidades. O Sul e o Sudeste são melhor atendidos que as três outras regiões.

5. O SETOR DE BEM-ESTAR SOCIAL

No campo da promoção e do bem-estar social, o atraso do país é gritante. Apesar de a renda per capita ter passado da cifra dos US\$ 2,000, o nível de bem-estar do povo só é comparável ao das nações mais pobres do mundo.

O subdesenvolvimento social do Brasil toca profundamente a criança e o adolescente, que constituem cerca de 60 milhões de pessoas, representando aproximadamente 42% da população do país. Uma grande parte desse enorme contingente de brasileiros provém de famílias sem salário ou com salário insuficiente, sem casa, sem saneamento, sem transporte, sem acesso a serviços de saúde, sem

escolaridade, portanto, sem meios de cuidar dos próprios filhos e de formá-los para a vida cidadã.

Bastam alguns indicadores para revelar a triste condição da infância e da adolescência. De cada 1.000 crianças, 67 morrem antes de completar o primeiro ano de vida, taxa essa muito superior à de outros países da América do Sul, como a Colômbia e o Chile. E grande parte das que vivem até o primeiro aniversário acabam sendo vítimas de diarreia, sarampo, pólio, tétano, difteria e de outros males controláveis e ao alcance do país de evitar. Dados de 1986 revelam que 50% dos óbitos, na faixa etária de 10 a 14 anos, e 66%, na de 15 a 17 anos, tiveram como causas acidentes, envenenamentos, homicídios e suicídios. Em algumas cidades, os homicídios e suicídios despontam como as principais causas de óbitos entre adolescentes de 15 a 17 anos. mencionem-se, ainda, a desnutrição, com seus efeitos danosos sobre o desenvolvimento físico e mental da criança e do jovem, e o vexatório e crescente fenômeno dos meninos e meninas "de rua" e "na rua".

A escolaridade da criança e do jovem brasileiros fica aquém de níveis aceitáveis. O trabalho e a pobreza os tiram da escola. Mais de 4 milhões de crianças, nas idades de 7 a 14 anos, estão fora da sala de aula. De cada 100 que se matriculam na primeira série, apenas 18 chegam ao final do primeiro grau. Dentre essas crianças, uma parte expressiva se vê compelida a entrar prematuramente no mercado de trabalho; destas, 26% pertencem a famílias de renda mais baixa, de até 1/4 de salário mínimo per capita.

Contrariamente ao que a gravidade da situação a que chegou o país pode sugerir, as somas de recursos destinadas à educação, à saúde, à nutrição e a outras atividades sociais têm sido expressivas. Com base em estudos comparativos, o Banco Mundial conclui que os gastos sociais no Brasil superam a média dos de outros países em desenvolvimento. Estima aquela instituição que, em 1986, esses gastos, nos três níveis de governo, atingiram o montante aproximado de US\$ 47 bilhões, ou seja, cerca de 18% do PIB. Subtraindo-se desse montante os custos da seguridade social, restam US\$ 27 bilhões, ou aproximadamente 10% do PIB, de dispêndios com os demais serviços.⁴

4 World Bank, *Brazil: Economic Stabilization with Structural Reforms*. Washington-DC, 1986.

A análise desses dados revela que a alocação dos recursos, tomada globalmente, não tem servido à compensação das desigualdades sociais. A esse respeito, estima o Banco Mundial que, no exercício de 1986, os 41% mais pobres da população receberam apenas 20% dos benefícios dos programas sociais, a eles somados os da seguridade social. Ainda, de acordo com a mesma instituição, a educação superior é privilegiada na alocação de recursos, em detrimento do ensino fundamental e, por conseguinte, da população mais pobre. Os gastos com hospitais e medicina curativa são elevados, comparativamente aos investimentos feitos em ações básicas de saúde de amplo alcance social, como vacinação e atenção pré-natal.

6. A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL

O governo do "Brasil Novo", do ex-presidente Fernando Collor, assumiu o compromisso de mudar esse quadro social, reduzindo as desigualdades e promovendo a justiça social.

O trecho seguinte, extraído do Plano Brasil Novo, expressa bem esse compromisso:

"O homem brasileiro será o fim e a medida de todas as coisas e o Estado apenas o instrumento útil e eficiente na superação das desigualdades que nos separam e nos dividem. Quero a promoção do bem-estar coletivo e buscarei a garantia, não só dos direitos jurídicos, mas também dos direitos econômicos e sociais, sem os quais, jamais seremos uma sociedade próspera e justa."

Como se pode inferir dessa afirmativa, a reforma da administração pública era concebida como parte da modernização da sociedade brasileira. No sentido de realizá-la, o governo formulou e pôs em execução uma série de medidas. Elas se traduziram em cortes nas dimensões da estrutura administrativa estatal, na eliminação de gastos supérfluos, na redução da participação do Estado na economia, seja como empresário, seja como regulador das atividades do setor privado.

De imediato, no dia 15 de março de 1990, o governo baixou a Medida Provisória número 150, dispondo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios (reduzidos a 12), num pretense esforço de racionalização e agrupamento de funções governamentais.

Além disso, várias entidades - autarquias, fundações e empresas - foram extintas ou dissolvidas. Foram também postas em execução medidas voltadas para a redução dos quadros da administração.

Sentimos ainda hoje os efeitos perversos dessas decisões, tomadas de forma autocrática.

Na mesma linha de modernização, pelo Decreto número 99.179, de 15.03.90, foi instituído o Programa Federal de Desregulamentação,

"fundamentado no princípio constitucional da liberdade individual, com a finalidade de fortalecer a iniciativa privada, em todos os seus campos de atuação, reduzir a interferência do Estado na vida e nas atividades do indivíduo, contribuir para a maior eficiência e o menor custo dos serviços prestados pela Administração Pública Federal."

Como decorrência desse programa, vários atos foram baixados, objetivando suspender controles do Estado sobre a produção e a comercialização de bens e serviços. Uma das metas propostas era a eliminação de "cartórios"; outra, deixar ao mercado a regulamentação das atividades econômicas.

Esse o contexto da criação do Ministério da Ação Social. Ele surgiu do compromisso de promover as transformações sociais consignadas em programa de governo. Foi criado para ser o órgão da Administração Pública Federal voltado especificamente para o social, como se depreende de sua designação. Por conseguinte, sua missão institucional foi definida em termos amplos, não se limitando a atividades assistenciais; antes, ela incluía, sobretudo, a promoção do bem-estar da sociedade brasileira.

Por certo não se concentravam no Ministério da Ação Social todos os assuntos de interesse social. E nem caberia fazer essa

concentração. Entendia-se, entretanto, que era atribuição do Ministério, além das atividades que lhe estavam afetas diretamente, oferecer subsídios ao governo que orientassem as políticas dos vários setores, de modo a dar-lhes ou realçar-lhes o conteúdo social. Cada programa, cada projeto, cada ação governamental deveriam ser permeados de ingredientes que os fizessem gerar benefícios para a sociedade.

A estrutura dada ao Ministério, para o cumprimento de sua missão institucional, foi simples e de proporções reduzidas. Para o desenvolvimento das atividades finalísticas, quatro Secretarias Nacionais: da Habitação, de Saneamento, de Promoção Social e Especial de Defesa Civil. Além das Secretarias, uma Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Incluíram-se na jurisdição do Ministério a Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA e o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS.

No caso do CBIA, ele substituiu a antiga Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM. A idéia era a de adotar uma nova postura com relação à criança e ao jovem, implementando no país a doutrina socio-jurídica de proteção integral, difundida pela Organização das Nações Unidas. Este parece ter sido um dos poucos casos em que houve êxito.

7. CONCLUSÃO

O período de governo do ex-presidente Collor foi abreviado pela declaração de impedimento do Chefe do Poder Executivo. O balanço das ações desenvolvidas na área social, no interregno de dois exercícios, é negativo.

Persistem a excessiva concentração de renda, a alocação de recursos em benefício das camadas sociais privilegiadas, a falta de habitações e serviços de saneamento básico. O crescimento dos bolsões de pobreza preocupa as elites. Reconhece-se a miséria como realidade social.

As metas do Ministério da Ação Social, de produção de 800 mil habitações e lotes urbanizados por ano, totalizando 4 milhões de unidades até o final do governo, beneficiando 20 milhões de pessoas, era um discurso bem articulado, mas inexecutável.

Faltaram a previsão das fontes de recursos, a articulação interinstitucional com os Estados e os Municípios, a gestão eficaz dos recursos do FGTS.

Se nas áreas de habitação e saneamento cumpriram-se as orientações de não se transferir recursos gratuitamente, fazendo retornar, de alguma forma, os recursos orçamentários do Governo Federal, na área de promoção e assistência social continuaram as ações paternalistas e clientelistas tornadas públicas com o escândalo da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

A lei do inquilinato, porém, foi uma contribuição importante, democraticamente discutida com vários segmentos envolvidos.

A esperada vinculação da política social com outras, a econômica em particular, não ocorreu. As ações continuaram soltas, tornando-se eficazes apenas quando a competência do grupo gestor responsável conseguia superar a manifesta falta de coordenação.

Por tudo isso, a política social do governo do "Brasil Novo" fracassou.

8. BIBLIOGRAFIA

BRASIL: INDICADORES SOCIAIS SELECIONADOS. MPAS / CEPAL - *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*. Vol. 4. Brasília, 1990.

BRASIL: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD-1988. Brasília, 1988.

DRAIBE, Sonia Miriam - "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", in: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4. Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

FERREIRA, Carlos Nelson - "Metrópole e outras cidades brasileiras, bem antes de 60, muito depois de 80". Mimeo., s/d.

PROCÓPIO, Margarida Maria Maia - *A Política Nacional de Ação Social*. Brasília, mimeo, s/d.

WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1990. Washington: The World Bank, 1990.

WORLD BANK - *Brazil: Economic Stabilization with structural reforms*. Washington, The World Bank, 1986.

O Estado Brasileiro e os Excluídos

MARCELO AFFONSO MONTEIRO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Coordenador de Salários da Secretaria de Relações do Trabalho, do Ministério do Trabalho.

RESUMO

O presente trabalho procura estabelecer um diagnóstico do processo de exclusão social no Brasil, compreendendo os fatores econômicos, culturais e sociais que a ele conduziram, apontando para um quadro futuro em que, a menos que reformas de grande vulto, comandadas pelo aparelho de Estado, sejam realizadas, poderá ocorrer uma ruptura dramática do tecido social, abrindo-se assim espaço para formas extremamente perversas de organização social.

1. GENEALOGIA DO PROCESSO DE EXCLUSÃO

A inserção dos países do Terceiro Mundo no sistema capitalista do pós-guerra revela um componente inequívoco de circulação de mercadorias: o excedente gerado é utilizado para reproduzir, para as elites que se apropriam dele, os padrões de consumo do Primeiro Mundo, refletindo o estado de colonização cultural em que se encontram essas elites.

O processo de substituição de importações - a tentativa de internalizar a geração dos padrões de consumo típicos do Primeiro Mundo -, desenvolvido sob a égide do Estado, alavancou a industrialização, na segunda metade do século, dos

principais países capitalistas periféricos, entre os quais o Brasil. Esse processo desenvolveu-se em meio a um contexto internacional que dificultava a importação (até então, a reprodução das formas de consumo do Primeiro Mundo era realizada via importação, com recursos provenientes do excedente gerado pelo setor primário).

O modelo de substituição de importações, calcado na empresa nacional, chegou a um esgotamento previsível. Ele foi simultâneo a um desenvolvimento tecnológico sem precedentes no centro da economia capitalista, que resultou na criação de um mercado internacional de tecnologia. A partir de então, o acesso dos países periféricos do sistema capitalista aos padrões de consumo dos países cêntricos passaria a depender do acesso ao fantástico fluxo de inovações tecnológicas que brota do centro do sistema.

Não havia, na periferia, capital acumulado em nível suficiente para fazer face aos elevadíssimos gastos em P & D (pesquisa e desenvolvimento) que se traduziam no fluxo de inovações tecnológicas verificado no centro. Além disso, ao contrário das empresas nacionais da periferia, as grandes empresas multinacionais sediadas no centro eram beneficiadas por economias de escala em P & D, uma vez que os produtos resultantes eram vendidos em escala mundial (as empresas nacionais da periferia operavam em mercados nacionais restritos, restrição dada pelo caráter minoritário da fração da população com nível de renda suficiente para consumir).

Persistindo o objetivo de reproduzir as formas de consumo dos países cêntricos e não sendo possível gerar tecnologia própria (face ao vulto dos gastos em P & D necessários), restaria à periferia a possibilidade de comprar essa tecnologia (observe-se aqui a ingenuidade da idéia de copiar patentes, na medida em que as informações disponíveis sobre elas definitivamente não são suficientes para produzir o produto; o know-how só pode ser obtido - inexistindo um vultoso aparato de P & D - mediante a compra de pacotes tecnológicos).

Essa compra de tecnologia, pelas empresas nacionais dos países periféricos, envolve três problemas: em primeiro lugar, o seu elevado preço de mercado; em segundo lugar, o fato de que o verdadeiro controle da tecnologia - a capacidade de reproduzi-la, por exemplo, a capacidade de projetar e construir uma instalação industrial análoga àquela que foi comprada e, via de regra, montada pela empresa estrangeira que cedeu o know-how - nunca é repassado, permanecendo sempre como monopólio da empresa que detém a tecnologia; finalmente, como os gastos em P & D necessários ao acompanhamento do fluxo de inovações do centro, pelas empresas nacionais da periferia, são proibitivos, surge o dilema do rápido obsolescimento da tecnologia comprada, exigindo, para perseguir o objetivo da reprodução das formas de consumo do Primeiro Mundo, a compra contínua de novos pacotes tecnológicos.

Assim, frente ao objetivo de reproduzir, para as elites dos países periféricos (classe média e alta), os padrões de consumo dos países cêntricos do sistema capitalista, o recurso ao capital nacional, elemento central do processo de substituição de importações, foi-se revelando cada vez mais inadequado. A solução encontrada foi a abertura das economias periféricas às filiais de empresas multinacionais. Estas trazem uma tecnologia já amortizada pelas vendas nos países de origem e no resto do mundo. Além disso, elas têm acesso direto ao fluxo contínuo de inovações tecnológicas que flui da matriz.

As filiais de empresas multinacionais instalam-se no Terceiro Mundo para produzir para o mercado interno; em princípio, não faz parte de sua lógica exercer um papel exportador ativo, o que implicaria competir com a matriz no comércio inter-

nacional. Esse papel exportador só é exercido havendo um comprometimento do poder aquisitivo das camadas privilegiadas da população (no Brasil, em face do empobrecimento da classe média, esse fato vem ocorrendo).

Os novos produtos produzidos pelas matrizes das empresas multinacionais somente são introduzidos na periferia depois que a tecnologia envolvida na sua produção torna-se corriqueira no país-sede. Portanto, existe um lapso de tempo entre o lançamento de um produto no centro, pela matriz, e o seu lançamento na periferia, pela filial. Contudo, os produtos são os mesmos, ou seja, não faz parte da lógica de atuação mundial das empresas multinacionais que as suas filiais nos países periféricos incorram em gastos em P & D (e, portanto, em riscos) para produzir artigos adequados à realidade - e, particularmente, ao nível de renda - local.

Assim, os produtos produzidos e vendidos pelas filiais de empresas multinacionais em países periféricos são, para os padrões de renda do Terceiro Mundo, artigos de luxo, adequados ao consumidor médio de países com uma renda per capita muito superior. A sua venda em países periféricos exige uma elevada concentração de renda pré-existente, de modo a garantir a existência de uma significativa camada privilegiada da população com nível de renda próximo dos padrões de renda per capita dos países cêntricos.

A própria atuação da filial de empresa multinacional acirra a concentração de renda, aumentando portanto o seu mercado consumidor, na medida em que introduz, em seus próprios quadros, um grande diferencial salarial entre os trabalhadores manuais e os profissionais de nível superior (diferencial que é, em termos relativos, muito superior àquele existente no Primeiro Mundo); assim, a mais-valia extraída dos trabalhadores manuais viabiliza as elevadas taxas de lucro obtidas pelas filiais de empresas estrangeiras no Brasil (taxas de lucro muito superiores às obtidas pelas matrizes nos países de origem), enquanto que os elevados - para os padrões salariais brasileiros - salários pagos aos profissionais de nível superior garantem a expansão e o fortalecimento da renda de uma classe média capaz de consumir os artigos sofisticados produzidos por essas filiais.

Portanto, o modelo econômico estabelecido no Brasil na década de 70 visava reproduzir, para uma minoria privilegiada (classes média e alta), os padrões de consumo do Primeiro Mundo. Seu pressuposto fundamental era uma concentração de renda pré-existente; o próprio modelo, contudo, concentrava ainda mais a renda, de modo a aumentar o mercado consumidor de artigos de luxo. Assim, entre outras coisas, o modelo visava fortalecer a renda da classe média, que, a partir daí, se distanciou muito dos trabalhadores manuais, em termos salariais.

A cesta de bens de consumo típicos do Primeiro Mundo só pode ser produzida por uma tecnologia intensiva em capital - e, portanto, poupadora de mão-de-obra. Nesse ponto, cumpre mencionar o fato de que a sofisticação da tecnologia de produção acarreta uma redução da absorção de mão-de-obra não qualificada e, embora numa proporção muito menor, um aumento da absorção de mão-de-obra qualificada, particularmente profissionais de nível superior. Portanto, a entrada maciça de empresas multinacionais na economia brasileira ampliou muito o mercado de trabalho da classe média (gerando para ela empregos de elevada remuneração, para os padrões salariais brasileiros), garantiu a ela o acesso às formas de consumo do Primeiro Mundo e, ao mesmo tempo, deslocou a mão-de-obra não qualificada anteriormente empregada pela burguesia nacional para a economia informal. Esse é o tão conhecido fenômeno do crescimento do lumpenproletariado, que se avoluma nas favelas e cortiços dos grandes centros urbanos brasileiros.

Com o grande aumento da demanda de profissionais de nível superior, pelas empresas multinacionais, o Estado brasileiro promoveu a explosão das universidades, passando a dedicar a elas a maior parte das verbas para educação. De um modo geral, todos os serviços públicos, bem como a política habitacional, foram voltados para a classe média, imagem do Brasil moderno, com padrões de consumo típicos do Primeiro Mundo.

Essa classe média, muito privilegiada em relação à maioria pobre da população e inserida num sistema de valores alienígenas ditado por veículos de comunicação de massas transnacionalizados, constitui um reduto de forte resistência política contra quaisquer tentativas de revisão do modelo econô-

mico e, em particular, de realocação dos serviços públicos de modo a atender prioritariamente a população de baixa renda. A própria burocracia estatal, inserida no universo consumista da classe média e encastelada na defesa de interesses corporativos, por vezes se apresenta como elemento de resistência contra essa realocação.

O elitismo do sistema educacional é elemento básico de compreensão dos mecanismos de exclusão das populações de baixa renda, pois responde tanto pela manutenção do círculo vicioso da pobreza quanto pela auto-reprodução intelectual da classe média: esta, ao lado de uma fração diminuta de população rica, quase que monopoliza o acesso ao curso superior, enquanto que a conclusão do 1º grau é uma conquista minoritária no seio das comunidades urbanas de baixa renda. Isso compromete dramaticamente a inserção dos jovens de baixa renda no sistema produtivo formal, que por vezes demanda um patamar mínimo de qualificação que está além dos níveis médios de escolaridade atingidos por eles.

O crescimento acelerado do crime organizado nos grandes centros urbanos brasileiros é o contraponto da exclusão social, constituindo um mecanismo perverso pelo qual uma parcela dos excluídos apropria-se de um fluxo de renda proveniente das elites. O narcotráfico é o exemplo - limite dessa situação, aquele que, tanto em termos relativos (com referência ao número de pessoas diretamente envolvidas na atividade criminosa) quanto em termos absolutos, é, dentre os segmentos do crime organizado, o de maior potencial de apropriação de uma parcela da renda das elites. Além disto, ele possui a capacidade de constituir um autêntico Estado paralelo, o qual por vezes imbrica-se com o Estado oficial, corrompendo-o. Na Colômbia, no Peru e na Bolívia, este processo atingiu dimensões nacionais. No Brasil, ainda é um fenômeno socialmente localizado, com destaque para as favelas do Rio de Janeiro.

Os líderes do narcotráfico procuram cooptar as populações de baixa renda, tanto legitimando parcialmente suas ações através de mecanismos assistencialistas - cujo efeito junto aos moradores é diretamente proporcional à sua sensação de abandono pelo Poder Público - quanto enquadrando-os através de um sistema coercitivo que também se vale da ineficiência da ação estatal para se estabelecer sem que se lhe oponha resistência.

As crianças das favelas brasileiras são quase que naturalmente levadas a eleger os líderes do narcotráfico como ídolos que ditam padrões de comportamento a serem invejados e, se possível, imitados. Tais líderes simbolizariam o sucesso material - propalado pelos nossos veículos de comunicação de massas como o objetivo básico da existência -, tendo como contraponto no imaginário dessas crianças o fracasso social e a miséria que o mundo do trabalho socialmente aceito, em atividades econômicas formais ou informais, reserva à mão-de-obra de baixa qualificação.

A ação dos nossos veículos de comunicação de massas - a televisão em particular - é um elemento básico de compreensão do problema. Eles fazem chegar tanto à classe média quanto aos pobres uma mensagem consumista e individualista que aponta para a busca da felicidade individual - associada à capacidade de consumo - como o centro da existência humana.

No Brasil, como de resto em todo o mundo ocidental, boa parte da socialização de cada indivíduo é essencialmente realizada pelos veículos de comunicação de massas. O indivíduo é levado a ter uma necessidade imperiosa de se sentir parte da massa e, principalmente, de consumir o que esta consome. Este processo implica quase que necessariamente um sentimento de completa marginalização por parte dos que não incorporam os padrões de consumo da massa - "massa" entendida aqui como os grupos sociais cujos padrões de consumo e comportamento são apresentados e enaltecidos pelos veículos de comunicação.

Os veículos brasileiros de comunicação de massas em geral e a televisão em particular retratam essencialmente o comportamento e os padrões de consumo da classe média. No caso da televisão, isto decorre obviamente do fato de ser essa classe o público-alvo das mensagens publicitárias. Tendo em vista a adequação do sistema produtivo brasileiro à manufatura de produtos típicos do Primeiro Mundo e a elevada concentração de renda existente no país, inclusive dentro da massa salarial, a classe média - e não os ricos, pois o consumo destes é mais personalizado e menos vinculado a bens e serviços gerados em série pela economia brasileira - emerge como o grupo social que, de forma mais representativa, encarna a demanda interna de bens

e serviços produzidos no país. É natural, portanto, que, diante dos interesses de seus patrocinadores, as emissoras de televisão procurem adequar a sua programação aos valores, padrões de comportamento e anseios consumistas da classe média. Até mesmo os padrões de beleza e sedução, que acabam, através da televisão, sendo impostos ao conjunto da população brasileira, são estabelecidos por aquela com base em características físicas típicas da juventude de classe média.

A televisão cria, tanto para a classe média quanto para os pobres, a ilusão de que o Brasil é um país em que a classe média constitui a maioria da população. Ao mesmo tempo, gera entre os pobres inveja e ressentimento em relação àqueles cuja renda viabiliza a aquisição dos bens de consumo apresentados nas mensagens publicitárias veiculadas. O adjetivo "mauricinho", usado pejorativamente pelos jovens de baixa renda, simboliza um sentimento de rancor que pouco mascara o desejo de imitar o comportamento e, acima de tudo, os padrões de consumo do objeto deste sentimento. Em outras palavras, a televisão acentua as contradições aqui mencionadas, ao gerar entre os pobres um sentimento generalizado de frustração diante de anseios consumistas que não podem materializar, frustração que é transformada num sentimento difuso de injustiça e de revolta contra aqueles que, sem que haja qualquer mecanismo meritocrático que pudesse legitimá-lo, estão aptos a vivenciar as formas de consumo referentes a tais anseios. Simultaneamente, a televisão gera na classe média a sensação de que ela é o Brasil. Assim, os jovens de classe média consideram-se como os únicos depositários do futuro do país. Os pobres são compreendidos como elementos minoritários e espacialmente deslocados - é a falácia dos "bolsões" de miséria em meio à prosperidade. Não é aos pobres que a classe média se refere quando defende idéias éticas ou democráticas. As populações pobres são percebidas, antes de tudo, como um estorvo, cujas necessidades e aspirações não deveriam jamais ser colocadas pelo Poder Público em pé de igualdade com as da classe média. Ao contrário, caberia ao Poder Público enquadrar as comunidades de baixa renda através da repressão policial, ao invés de incorporá-las, através de políticas públicas adequadas, aos requisitos mínimos de cidadania defendidos para si pela própria classe média.

A percepção que a classe média brasileira tem de si mesma e dos pobres reflete-se na atuação da sociedade civil organizada frente ao Estado.

Tem-se difundido no Brasil, desde o fim do regime militar, o conceito de que um governo efetivamente democrático é aquele que, ao invés de diagnosticar unilateralmente os problemas sociais do país e agir de modo a resolvê-los, consulta a sociedade civil organizada, obtendo dela a explicitação das demandas sociais que deverão ser atendidas por políticas públicas específicas, bem como propostas referentes a estas. Assim, a sociedade civil organizada passou a ser considerada como representante legítima da população brasileira, sendo-lhe atribuída uma capacidade de diagnosticar os problemas desta que não estaria ao alcance do Estado. Os governos, nos níveis municipal, estadual ou federal, que recusassem a mediação da sociedade civil organizada para elaborar suas políticas públicas passaram a ser taxados como autoritários ou paternalistas.

Cumprir questionar a representatividade da sociedade civil organizada num país em que a esmagadora maioria da população está à margem de qualquer tipo de organização, como consequência do modelo econômico e do sistema educacional excludentes. De fato, essa sociedade civil organizada, desejosa de ampliar o seu poder de influir sobre as políticas governamentais, em benefício das corporações que representa, procura apresentar-se à opinião pública como porta-voz das reivindicações do conjunto da população, arrogando-se o direito de falar em nome das massas desorganizadas. O objetivo é tornar consistente a ideologia segundo a qual a democracia se confundiria com um governo voltado apenas para o equacionamento das demandas sociais explicitadas pela sociedade civil organizada. O triunfo dessa ideologia acarretaria a corporativização do Estado, que se transformaria em arena de disputa de interesses organizados e se tornaria incapaz de atender às necessidades das populações incapazes de explicitar suas demandas de forma organizada.

É preocupante, por exemplo, o fato de que as grandes centrais sindicais identificam como maior dilema do país as contradições da relação capital/trabalho dentro do setor moderno da economia, quando o grande desafio social brasileiro talvez seja incorporar a maioria da população brasi-

leira a essa relação, nos moldes em que ela se apresenta hoje. Assim, a transformação dos desempregados e subempregados em trabalhadores do setor moderno da economia deveria ter prioridade - nesse momento do processo de desenvolvimento do país, bem entendido - sobre reformas redistributivas no interior desse setor. Isso significa que poderá haver uma distorção da política de emprego do governo federal se esta for simplesmente colocada a reboque das posições das grandes centrais sindicais. A dicotomia existente entre algumas posições dessas centrais e relevantes interesses da maioria dos trabalhadores do país pode também ser exemplificada pela despreocupação que por vezes demonstraram com o repasse aos preços (pelos empresários) dos aumentos salariais obtidos pelas categorias a elas vinculadas, repasse este que corroeu dramaticamente a renda real dos trabalhadores não sindicalizados - os quais constituem a esmagadora maioria dos trabalhadores brasileiros.

A ação de algumas corporações poderosas e bem organizadas (e, portanto, bem remuneradas) da administração pública é um outro exemplo de obstáculo a uma ação governamental voltada para as necessidades das populações de baixa renda. Assim, legitimadas tanto pela hipertrofia regulatória quanto pela ação empresarial do Estado brasileiro ainda muito marcantes, certas corporações, não por coincidência vinculadas à interface Estado/setor privado, carregam para si atenções governamentais e privilégios obtidos às expensas dos segmentos do funcionalismo diretamente vinculados à prestação de serviços às populações de baixa renda. Também o movimento estudantil vem tendo um papel que, não obstante suas ações de grande repercussão sobre o sistema político, como a campanha do "impeachment", não tem contribuído para o equacionamento dos problemas sociais que atingem os segmentos de baixa renda. Quanto à política educacional, as maiores preocupações do movimento estudantil são o valor das mensalidades das escolas particulares de 1º, 2º e 3º graus e a dotação orçamentária das universidades públicas. Não há uma ação agressiva de defesa do ensino público de 1º grau, o qual constitui o grande gargalo que obstaculiza uma inserção menos inadequada dos jovens de baixa renda no modelo econômico vigente no país.

Tampouco o atual quadro político-partidário brasileiro está em consonância com a minimização dos mecanismos de exclusão social. Se é verdade que

os eleitores pobres definem o resultado das eleições para os cargos do Poder Executivo, isto é menos verdadeiro no que tange ao Legislativo, em consequência de uma tradição de muito menor preocupação - e, portanto, de maior percentagem de votos brancos e nulos - do eleitor de baixa renda para com as eleições de membros deste Poder, cuja ação constitui um conceito muito menos compreensível para as comunidade pobres que a dos mandatários do Poder Executivo. Mesmo com relação ao Poder Executivo, a participação dos pobres corresponde basicamente a uma opção entre propostas de governo que freqüentemente é determinada, em boa medida, pelo montante de poder econômico que sustenta, direta ou indiretamente, a campanha (não obstante todos os mecanismos legais de controle desse montante) e pelas posições assumidas pelos veículos de comunicação de massas (principalmente a televisão), de forma explícita ou não, de apoio ou repúdio a determinado candidato. Passado o momento da eleição e durante todo o período do mandato, raras serão as vezes em que os eleitores de baixa renda poderão interagir com o Poder estabelecido. De fato, essa interação pressupõe, por parte do grupo social interessado em realizá-la, a capacidade de formular suas demandas através de um canal institucional. A população de baixa renda termina, assim, por só se fazer ouvir pelo Poder Público mediante esporádicas explosões sociais localizadas, que, no máximo, acabam resultando em alguma ação estatal paliativa e temporária.

No que tange ao Poder Legislativo, este tem uma tendência evidente de se nortear pela sociedade civil organizada, capaz de praticar "lobbies" junto aos parlamentares. Estes têm boas razões para supor que a concessão e o repúdio a privilégios de poderosas corporações da sociedade civil organizada, respectivamente, garantirão uma votação expressiva ou insignificante, nas eleições subseqüentes, por parte dos membros da corporação em questão e seus familiares. Ao contrário, uma ação legislativa que prejudique a maioria pobre do eleitorado poderá, por falta de informação desta, não ter maior influência sobre o comportamento posterior deste contingente de eleitores.

Diante da exclusão econômica e social a que estão submetidas as populações pobres dos grandes centros urbanos, aliadas à ausência da ação do Estado e a um mecanismo perverso que leva à introjeção, por tais populações, de aspirações consumistas somente acessíveis à classe média e aos ricos, não deve causar

surpresa a penetração do crime organizado nas comunidades de baixa renda. Este cumpre múltiplas funções: substitui o Poder Público, introduzindo mecanismos assistenciais e fazendo as vezes de uma polícia paralela; fornece modelos de comportamento, aproveitando-se da possibilidade tanto concreta quanto socialmente nefasta de identificação do traficante com o sucesso material tão cultuado por todas as classes; organiza a vida comunitária, aplica penas por desvios de conduta etc. Tais ações, sempre somadas ao uso da força, legitimam em parte um sistema de dominação que garante a colaboração dos moradores - principalmente em relação ao conflito permanente com o aparato policial - e o recrutamento de parte dos jovens da comunidade para comporem as hostes a serviço dessa autêntica burguesia paralela. Todo esse quadro é encontrado em vários pontos do país e é particularmente dramático no Rio de Janeiro.

A classe média tende a reagir ao crime organizado a partir de uma visão de mundo que escamoteia o seu caráter de minoria no conjunto da população brasileira. Normalmente, a questão é percebida apenas sob o ângulo policial; raras são as vezes que clamam por reformas estruturais que dêem aos pobres condições para o exercício da cidadania. Na obsessão de enquadrar pela força a irrupção do crime organizado a partir das comunidades de baixa renda, a classe média tem-se mostrado simpática ou, na melhor das hipóteses, indiferente a ações estatais ou paramilitares que contradizem os valores que ela defende para o relacionamento entre seus próprios membros. Assim, a pena de morte, o extermínio de menores de rua, a execução sumária de criminosos e as rajadas de metralhadora disparadas em todas as direções quando das batidas policiais em favelas são fatos admitidos como compreensíveis, necessários ou mesmo desejáveis por boa parte da classe média. Estas opiniões já vêm sendo bastante exploradas politicamente. A vitória, nas próximas eleições municipais e principalmente estaduais (pois o sistema policial está vinculado aos governos estaduais) de plataformas com tal teor poderá agravar muito as contradições sociais já existentes entre os pobres e a classe média.

A ação estatal de contenção da violência urbana talvez esteja ocasionando males quase tão graves quanto aqueles que essa ação objetiva minimizar. As polícias militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo, estão mal aparelhadas do

ponto de vista material; contudo, talvez muito mais grave seja o fato de que os seus mecanismos de recrutamento não asseguram a adequação do perfil comportamental de seus integrantes à delicada missão que lhes cabe executar. Isso, somado aos baixos salários, ensejam desvios de comportamento capazes de resultar em ações socialmente desastrosas. Além disso, o seu conflito permanente com o crime organizado acaba contendo um elemento de imbricação: freqüentemente, parte do sistema policial corrompe-se e associa-se à criminalidade. Mesmo quando isso não ocorre, é comum que os métodos e a violência de ambos os lados sejam rigorosamente idênticos.

O sistema penitenciário brasileiro tem sérios problemas bastante conhecidos: superlotação das celas, impossibilidade de separar os detentos segundo a gravidade dos respectivos delitos, fazendo de cada penitenciária um mecanismo de elevação da periculosidade daqueles que cometeram delitos leves - mas são obrigados a conviver com homicidas -, funcionamento das penitenciárias como centro decisório de organizações criminosas etc.

A obtenção de uma maior adequação das políticas públicas ligadas à segurança passa por uma reforma institucional dos sistemas policial e penitenciário. Cumpre carrear para estes maiores recursos, boa parte dos quais para a seleção e treinamento de pessoal qualificado, bem como para a garantia de níveis de remuneração adequados, de modo a elevar a confiabilidade institucional da atuação dos profissionais em questão. Isso pressupõe um diagnóstico institucional dos dois sistemas, com a identificação e quantificação de seus gargalos.

Finalmente, cumpre mencionar a dicotomia existente entre muitas das formas de contenção da criminalidade, adotadas oficial ou clandestinamente no Brasil, e os dispositivos constitucionais de proteção dos direitos humanos, bem como os diplomas internacionais que versam sobre o tema e aos quais o Brasil está vinculado. Este aspecto do problema suscita a discussão da repercussão interna dos protestos de organismos internacionais voltados para a proteção dos direitos humanos - protestos que poderão, em futuro próximo, traduzir-se em contenciosos internacionais, se dirigidos, por exemplo, à Comissão Interamericana de Direitos Huma-

nos, que funciona no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

2. O FUTURO: REFORMAS PROFUNDAS OU BARBÁRIE

As elites brasileiras hoje assistem atônitas à escalada do narcotráfico e da "indústria" de seqüestros, mas ainda tentam encará-los sob um prisma policial, recusando-se a perceber suas raízes estruturais.

A explosão do crime organizado é o contraponto do fato de estar a maioria da população excluída do Brasil do Primeiro Mundo, o Brasil das classes média e alta. O crime organizado constitui uma forma perversa pela qual uma parcela dos excluídos apropria-se de um fluxo de renda proveniente das elites.

O narcotráfico é, certamente, o exemplo limite da situação descrita. Ele permite o surgimento, entre os excluídos, de uma burguesia do crime, que, às custas da saúde dos consumidores de drogas, chega mesmo a constituir um Estado paralelo, o qual possui a capacidade de se imbricar com o Estado oficial, corrompendo-o.

Na Colômbia, no Peru e na Bolívia, o narcotráfico explodiu tendo a pobreza absoluta como pré-condição: ele se apresentava aos excluídos como uma forma de redenção econômica, de elevação dos indignos padrões de vida. O Brasil corre o risco de seguir o mesmo caminho. Hoje, muito provavelmente os meninos das favelas dos nossos grandes centros urbanos classificam os moradores dessas comunidades em dois grupos: os perdedores, aqueles cuja saúde deteriora-se no trabalho pesado sem que consigam superar o limiar da miséria, e os vencedores, os criminosos que enriquecem em detrimento da integridade física das elites oficiais. Estes acabam sendo, nessas comunidades, alvo de admiração, o que procuram acentuar através de algumas ações assistencialistas, dirigidas a multidões acostumadas a serem totalmente ignoradas pelo Poder Público. Assim, é devido às distorções do modelo econômico e à negligência do Estado oficial que se constitui e se legitima o Estado paralelo do crime organizado.

A hedionda distribuição de renda do país não corre o risco de ser contestada por meio de qualquer tentativa de revolução socialista, mas por um mecanismo igualmente violento: a inexorável submersão das elites num oceano de barbárie formado pela expansão crescente do crime organizado, que em breve estará totalmente além do controle de esquemas policiais.

Infelizmente, os veículos de comunicação de massas quase que impossibilitam a compreensão do problema pelas elites. A classe média, por exemplo, é continuamente enganada pela televisão, que a faz acreditar ser a fração majoritária da população. Como é a classe média que consome os produtos anunciados pelos patrocinadores, ela se torna forçosamente a classe social mais presente nas novelas e propagandas de televisão - é interessante observar que os "pobres" das novelas pertencem, na realidade, à classe média baixa.

Os nossos veículos de comunicação de massas dizem às elites que elas vieram ao mundo apenas para consumir e aproveitar a vida. Nesse sentido, elas deveriam ignorar totalmente as populações - apresentadas por tais veículos como rigorosamente minoritárias - que não podem inserir-se no universo consumista. Não é, portanto, de se admirar a dificuldade de formação de uma consciência nacional por parte dessas elites.

É preciso que todo o país saiba que os pobres constituem a maioria da população brasileira e que muitos deles não estão mais assistindo passivamente à fruição consumista das elites; estão, ao contrário, vinculando-se cada vez mais a atividades que podem corroer todo o tecido social, levando-o à ruptura, o que será um desastre para a nação como um todo.

A criminalidade em geral e, em particular, o narcotráfico e a "indústria" de seqüestros seguem, nos grandes centros urbanos brasileiros, o rastro da miséria e do subemprego. O aumento da repressão policial não conterá o processo, podendo mesmo, em alguns casos, torná-lo ainda mais violento. A única solução é a revisão estrutural dos mecanismos de exclusão social.

O paradigma fundamental do desenvolvimento econômico brasileiro não pode ser, em hipó-

tese alguma, a obtenção de uma aproximação ainda mais perfeita do que a que já existe entre os padrões de consumo das elites e aqueles vigentes no Primeiro Mundo. Quando a maioria da população mergulha cada vez mais na miséria, que importância pode ter o fato de as classes média e alta poderem ou não adquirir no mercado interno automóveis e videocassetes de última geração?

O Estado brasileiro deve conduzir um esforço desenvolvimentista pautado pela busca obsessiva da geração, em larga escala, de empregos de remuneração digna para a mão-de-obra de baixa qualificação, simultaneamente à revisão drástica do sistema educacional, de modo a permitir a elevação progressiva do nível médio de qualificação da mão-de-obra. É preciso que as ações estatais de fomento / financiamento à iniciativa privada privilegiem as atividades econômicas de maior capacidade de absorção de mão-de-obra de baixa qualificação por unidade de capital investido (o que exigirá exaustivos estudos técnicos, por parte de órgãos governamentais, voltados para a determinação da relação investimento / absorção de mão-de-obra para os principais setores da economia). Isso evidentemente significa reverter a priorização governamental dos setores de alta tecnologia, que somente geram empregos para a mão-de-obra de alta qualificação.

Além disso, e tendo em vista a preocupação de impedir que, nas comunidades de baixa renda, o Estado paralelo do crime organizado assuma o controle devido à ausência do Poder Público, o Estado (oficial) deve assumir a prioridade do atendimento das necessidades da maioria pobre da população, nas áreas de educação, saúde, saneamento, moradia etc., em relação ao atendimento das demandas dos demais segmentos sociais.

As elites brasileiras, que controlam o Estado, não têm o direito de - ao permanecer encasteladas na defesa de seus privilégios e padrões de consumo, reservando aos excluídos única e exclusivamente um rigor crescente da ação policial - condenar a nação ao caos, ao "apartheid" social ou a uma autêntica guerra civil entre privilegiados e descamisados. Para o bem do país, é preciso que elas percebam isso antes que o processo de degeneração já não possa ser revertido.

3. BIBLIOGRAFIA

- BARTHOLO, Roberto; SOUZA, Hamilton Moss de; MONTEIRO, Marcelo Affonso (orgs.). *Que Crise é Esta?* n° 2. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- BURSZTYN, Marcel; CHAIN, Arnaldo; LEITÃO, Pedro (orgs.). *Que Crise é Esta?* São Paulo, Brasiliense, 1984.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- DEAN, Warren. *As Multinacionais: do mercantilismo ao capitalismo internacional*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- DOBB, Maurice. *A Evolução do Capitalismo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- DORFMAN, Ariel; MATTELART, Armand. *Para Ler o Pato Donald: comunicação de massa e colonialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- EVANS, Peter. *A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil 2000*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- _____. *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- MARX, Karl. *O Capital: crítica da Economia Política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.
- MONTEIRO, Marcelo Affonso. *Ciência e Tecnologia no Marco Histórico das Relações Internacionais*. Tese de mestrado. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1986, mimeo.
- _____. *O Bonde da História e a Barbárie. Cadernos do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Terceiro Mundo, outubro de 1991.
- _____. *Narcotráfico e Seqüestros: apenas sintomas*. *O Dia*. Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1991.
- RODRIGUES NETO, E. O "Social" na Nova República. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 21(4), out./dez., 1987.
- ROXBOROUGH, Ian. *Teorias do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- SILVA, P. L. B. Políticas Governamentais e Perfis de Intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 20 (2), abr./jun., 1986.
- SOUZA, Herbert de. A Nova República e as Políticas Sociais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 21 (4), out./dez., 1987.

Automação e Desemprego

JOÃO MOZART GUIRELLI

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Assessor da Superintendência Nacional do Abastecimento - SUNAB/MF.

RESUMO

O trabalho enfatiza o impacto que o processo de automação exerce sobre o mercado de trabalho, com a ampliação do desemprego à medida que novos computadores e robôs são incorporados ao processo produtivo, em velocidade sempre crescente.

Como exercício de reflexão, demonstra que a presença do Estado, como agente regulador das atividades econômicas, é indispensável para conduzir a bom termo o processo de automação, oferecendo proteção onde ela é necessária e liberando a carga burocrática excessiva às atividades geradoras de emprego.

1. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

O desenvolvimento tecnológico tem levado, ao longo da história recente, a um processo contínuo de substituição do trabalho humano. Cada vez mais atividades antes realizadas por pessoas passaram a ser feitas por máquinas, capazes de produzir mais e melhor, além de apresentarem custos menores que a mão de obra humana. Este processo, já bastante conhecido, chegou a uma nova fase, neste final de século, em que as máquinas se tornaram "inteligentes". Se antes as atividades que exigem flexibilidade e capacidade de decisão só podiam

ser realizadas por pessoas, com o desenvolvimento dos computadores e dos robôs essa limitação está deixando de existir. Trabalhos tidos como intelectuais, como a elaboração de projetos de engenharia, hoje são realizados por computadores, graças aos novos "softwares" desenvolvidos para a área, e montagens de veículos que há muito vêm sendo feitas por robôs nas indústrias automobilísticas, apenas para citar dois exemplos bem conhecidos.

As conseqüências positivas dessa substituição são bastante apreciáveis: maior oferta de bens e serviços de melhor qualidade e a menores custos, liberação de operários de atividades penosas, perigosas ou insalubres, aperfeiçoamento dos métodos de administração e controle, etc.

Infelizmente, existem também conseqüências negativas igualmente apreciáveis, sendo o aumento do desemprego talvez a mais importante.

2. ROBOTIZAÇÃO E DESEMPREGO

Notícias veiculadas freqüentemente pela imprensa dão conta da robotização crescente, como o artigo transcrito do "The Wall Street Journal" pela "Gazeta Mercantil" de 26/4/94, pág. 12, do qual destacamos o seguinte trecho ilustrativo:

"(...) o Chevette era feito sem um simples robô. O Corsa é feito com 62 deles, importados da Suécia e do Japão. Com o Corsa, um investimento de US\$ 250 milhões, que traz a GM para o segmento do carro popular, a empresa espera ultrapassar a Volkswagen e se tornar o maior fabricante de automóveis do Brasil por volta de 1995 até o final do próximo ano. Para elevar a produção, a GM planeja investir pelo menos US\$ 500 milhões no próximo ano para construir sua terceira fábrica no Brasil.

Mas os rivais estão reagindo. Em sua fábrica de Taubaté a Volkswagen está instalando 54 robôs para lançar um Gol completamente redesenhado.

O impacto da utilização de robôs nas linhas de produção da GM e da Volkswagen sobre o número de empregados não poderá ser outro que não a demissão do pessoal atualmente utilizado nessas linhas, assim que os novos robôs entrarem em operação. Dessa forma, novos desempregados engrossarão em breve as estatísticas do chamado *desemprego tecnológico*".

3. NOVAS TECNOLOGIAS E DESEMPREGO

Se esse fenômeno não é propriamente uma novidade, é nova a velocidade com que ele vem ocorrendo.

Novas tecnologias de produção vêm sendo colocadas à disposição das empresas, com versatilidade cada vez maior e custos cada vez menores. Assim, computadores e robôs custam cada vez menos e produzem cada vez mais.

Nesse sentido, é ilustrativo o artigo intitulado *Queda de 50% nos preços dos robôs começa a atrair a pequena indústria*, de Fernando Paulino Neto, publicado pela "Gazeta Mercantil" de 26/4/94, pág. 11:

"Pequenas indústrias, que até agora não investiam em robôs para suas linhas de

montagem por considerá-los um investimento muito pesado, estão tendo a oportunidade de fazer isso. *Dependendo do modelo, alguns robôs baixaram de preço cerca de 50% em dois anos, facilitando a amortização do investimento*, diz Robert Buchmann, gerente de produtos da Kuka Roboter, empresa alemã, durante a feira de Hannover. Nobuo Ioshino, gerente técnico da Kawasaki, concorda. *O preço caiu 30% em três anos.*

Ioshino diz que a indústria de robótica e automação industrial se adaptou ao preço indicado pelo mercado e precisou desenvolver robôs para atingi-los. Com isso, grandes clientes do setor, como a indústria automobilística, não são mais os únicos. O ramo da robótica e automação industrial apresenta produtos que podem interessar às indústrias de menor porte, de setores como alimentação, móveis e outros.

Buchmann diz que, tendo havido uma queda média do preço dos produtos de cerca de 30% em dois anos, um de seus robôs mais baratos (um carregador de 6 quilos de peso) pode ser comprado hoje por cerca de US\$ 55 mil. Ele diz que fábricas pequenas de até vinte funcionários já têm condições de comprar e usar robôs.

E não poderia ser diferente: com a subcontratação de partes, principalmente na indústria automobilística, muitas das nossas linhas de montagem com robôs soldadores são compradas por indústrias fornecedoras de peças e ferramentas, diz ele.

Com 34 mil robôs instalados em fábricas do mundo em vinte anos de atividade, a ABB Roboter, principal indústria do setor na Alemanha, segue a mesma linha de buscar este nicho de mercado, as pequenas empresas. *Os números de componentes se reduziram em alguns tipos de robôs para o preço baixar*, diz a diretora de marketing da empresa, Carlotta Kallback. Ela explica que a ABB apresenta algumas versões de seus robôs com parte da operação mecânica. *Fazemos isso para as indústrias que querem se iniciar na robótica*, diz ela.

O preço dos robôs impressionou o microempresário brasileiro Luís Plínio Gomes, dono da indústria de botões metálicos gaúcha

Stil. Mesmo sem ter adquirido um na feira, ele disse ter encontrado máquinas que custam até US\$ 30 mil. *Assim é fácil para uma indústria pequena ter um robô que supera em até dez vezes a velocidade de produção de um homem, diz.*"

Vê-se, então, que os robôs, a exemplo do que já aconteceu com os computadores, estão se tornando cada vez mais baratos e acessíveis às empresas de menor porte. Isto parece evidenciar que a robotização, tanto quanto a informatização, duas faces da mesma moeda, levam a um desemprego sempre crescente da mão de obra utilizada na produção de bens e serviços, em diversos setores da economia.

4. A INÉRCIA DO PROCESSO

Levando-se em conta os recursos tecnológicos hoje disponíveis, é de se perguntar: por que a velocidade desse processo não é ainda maior?

Com efeito, a automação de alguns setores vem sendo retardada por razões de ordem econômica, política, cultural, etc.

Apenas para exemplificar, lembramos dois setores que tendem a acompanhar com grande inércia os avanços na área da informatização: o comércio e a administração pública, em particular a federal.

Pode-se investigar quais os fatores preponderantes que influenciam essa inércia, mas não é esse o objeto do presente trabalho.

O fato é que atualmente pode-se adquirir microcomputadores a preços inferiores a 1.000 dólares, acessíveis mesmo ao bolso dos particulares, mas a maioria dos comerciantes de menor porte ainda vê com bastante desconfiança a utilização desses equipamentos em seus estabelecimentos, embora cheguem em muitos casos a presentear seus filhos com eles.

Na administração pública federal, o uso de microcomputadores tende a concentrar-se nos escalões superiores, ligados ao planejamento e ao

controle, e a rarear nos setores operacionais, ligados diretamente à execução dos serviços públicos.

Quando se observa que a remuneração mensal de um coordenador de nível DAS-4 é superior ao custo de um microcomputador completo, percebe-se que as restrições orçamentárias e financeiras não devem ser as determinantes para explicar por que esses equipamentos ainda não são utilizados em grande escala pelos setores operacionais da administração federal.

Observe-se, ainda, que nesses setores, onde são escassos quase todos os recursos, faltam também funcionários em número suficiente para executar todos os serviços pelos arcaicos processos utilizados. Dessa forma, o pessoal existente geralmente vê com bons olhos a chegada de microcomputadores para desafogar os serviços, já que, devido à estabilidade de que gozam, não temem o desemprego.

Cabe notar que, embora os atuais funcionários não possam ser demitidos, a informatização dos serviços por eles realizados implica em que não sejam contratados novos funcionários, numa manifestação indireta do fenômeno do desemprego tecnológico.

Os dois setores citados como exemplo, comércio e administração federal, entre tantos outros que se poderiam mencionar, indicam que há um apreciável retardamento na adoção das tecnologias já existentes, o que pode significar que o desemprego tecnológico tende a aumentar em futuro próximo, mesmo que não ocorram novos aperfeiçoamentos dos equipamentos atualmente disponíveis ou redução de seus custos.

5. SITUAÇÃO-LIMITE

Numa perspectiva de maior alcance, podem-se visualizar a informatização e a robotização como fases de um processo mais amplo de automação, de longo prazo e que implica não somente em se produzirem novos robôs, mas em adaptar a eles todo o ambiente de produção, modificar hábitos de consumo e projetar novos produtos e processos especialmente para a produção

robotizada. Trata-se não apenas de projetar robôs para executar o trabalho que antes era feito por pessoas, mas de projetar novos produtos para novas unidades de produção em que as pessoas não tomarão parte. Isto exige grandes mudanças em relação aos ambientes de produção atualmente existentes. Esse processo exige um tempo razoável para sua implementação, mas tende, no limite, a dispensar quase toda a mão-de-obra atualmente empregada na produção de bens e serviços de consumo. Assim, a produção passaria a ser realizada por máquinas e o trabalho humano ficaria restrito a poucas operações onde a sua substituição fosse desaconselhável.

Pode-se imaginar que o trabalho humano sempre será necessário às atividades de produção, mas em funções ligadas à pesquisa, planejamento, controle, manutenção, etc. e, ainda assim, em escala bem menor que a atual. Dessa forma, o processo de automação tende a afastar o trabalho humano de todas as atividades simples, repetitivas, rotineiras, perigosas, insalubres ou penosas, sempre que a automação for economicamente viável.

Diante dessa perspectiva, algumas questões importantes podem ser colocadas: como o mercado absorverá as legiões de desempregados? Quais serão as conseqüências sociais desse processo? Quem serão os consumidores dos produtos fabricados pelas máquinas? Como o Estado pode interferir nesse processo?

Nenhuma dessas questões é realmente nova. Pode-se dizer que essas mesmas preocupações existem desde os primórdios da Revolução Industrial. A novidade, insistimos, é que a velocidade crescente do processo de automação conduz rapidamente a uma situação-limite em que praticamente toda a mão de obra empregada na produção será dispensada.

6. DELIMITAÇÃO DO TEMA EM ESTUDO

Não é o objetivo deste trabalho responder a tantas questões tão abrangentes. Concentraremos a nossa atenção nos mecanismos através dos quais o Estado pode amenizar o problema do desemprego,

partindo da premissa de que o mercado, sozinho, não pode fornecer soluções satisfatórias a curto ou médio prazo.

Esta premissa parece razoável diante da observação de que, no atual estágio do processo de automação, o desemprego vem ampliando-se em todo o mundo e, em particular, no Brasil.

A atenção da mídia, nos últimos anos, tem se voltado para a crise econômica que o país atravessa, atribuindo a ela a responsabilidade pelos altos índices de desemprego, enquanto raramente cita o desemprego tecnológico. De fato, os dois fenômenos coexistem e, do ponto de vista social, as conseqüências são equivalentes. Todavia, o ponto importante a ressaltar é que o desemprego conjuntural, resultante da crise econômica, é reversível, retornando aos níveis anteriores à medida que a economia volta a crescer, enquanto o desemprego tecnológico é irreversível, tendendo mesmo a aumentar com o crescimento econômico. Isto se deve ao fato de que, em situação econômica favorável, as empresas costumam investir na modernização do aparelhamento produtivo, o que leva a mais desemprego.

Assim, parece razoável supor que, voltando a economia brasileira a crescer, o mercado de trabalho não deverá ampliar-se mas, pelo contrário, diminuir. Esse fenômeno, que já acontece hoje e é mascarado pela crise econômica, merece especial atenção das autoridades, quer pelas profundas repercussões sociais que apresenta, quer pelas conseqüências econômicas. Daí nos propormos, neste trabalho, a tecer considerações sobre algumas formas de interferência do Estado no mercado de trabalho de maneira a amenizar os efeitos do desemprego tecnológico.

7. DESEMPREGO E RENDA

Para buscar alternativas de ação estatal frente ao problema do desemprego tecnológico, vamos focalizar nossa atenção inicialmente para a maneira como as pessoas conseguem a renda necessária para o seu sustento e, em seguida, como o Estado pode atuar no sentido de facilitar a obtenção dessa renda.

Partimos da constatação óbvia, de que cada pessoa necessita de uma certa renda para sobreviver, que pode ser obtida de diversas maneiras, inclusive através de um emprego. Se eliminarmos de nossa análise as pessoas economicamente dependentes, que recebem sua renda indiretamente através de outras pessoas ou entidades, podemos concentrar-nos nas formas com que as pessoas economicamente ativas obtêm a sua renda. Podemos, por simplicidade, dividir as atividades em formais ou informais e em lícitas ou ilícitas.

8. ATIVIDADES FORMAIS

As atividades formais são aquelas regulamentadas em lei (portanto lícitas), reconhecidas socialmente e que, por via de regra, oferecem as condições mais satisfatórias para a obtenção de renda. Incluem as profissões liberais, as atividades empresariais, a aplicação de capital para a obtenção de rendimentos, os empregos regulares, etc.

Quanto às três primeiras, certamente gozam de boa proteção. Nos Estados patrimoniais de nossos dias existe todo um complexo jurídico, econômico, técnico, cultural, etc., voltado para a proteção dessas atividades. No entanto, como veremos mais adiante, mesmo em relação a estas atividades mais favorecidas pela ação do Estado, muito existe ainda por fazer.

Quanto aos empregos regulares, são geralmente os que oferecem as melhores condições de trabalho e as melhores remunerações, além de benefícios indiretos e reconhecimento social, que tornam essa forma de obtenção de renda a preferida por todas as pessoas que não dispõem de capital suficiente para dedicar-se a uma das três anteriores. Todavia, são certamente os mais diretamente afetados pelo processo de automação.

Para reduzir a velocidade com que estes empregos são eliminados, o Estado pode impor limites ao próprio processo de automação, agindo no sentido de retardar a adoção de novas tecnologias economizadoras de mão-de-obra. Uma das formas de conseguir isso é dificultando a importação de

equipamentos sofisticados pelos empresários que não competem no exterior, principalmente os prestadores de serviços.

Uma solução como esta certamente seria alvo de iradas reações dos neo-liberais, que acreditam que a liberdade dos agentes econômicos deve ser assegurada a qualquer custo. Entretanto, cabe avaliar se o retardamento na adoção de novas tecnologias permitiria ao mercado de trabalho um tempo maior para adequar-se à nova realidade, evitando assim significativos prejuízos sociais. Ou, dizendo de outra maneira, cabe avaliar se andando mais devagar pode-se chegar mais longe.

Um caso em que essa forma de retardamento pode ser aplicada é o da utilização, nos ônibus urbanos, de catracas eletrônicas que dispensam o trabalho dos cobradores, com significativa economia de custos para as empresas concessionárias. Ocorre que o mercado de trabalho não pode oferecer alternativas, a curto prazo, para toda uma legião de cobradores desempregados. Assim, os poderes públicos concedentes podem impor que a implantação dessas catracas eletrônicas seja feita paulatinamente, de forma a permitir a reabsorção gradual dos desempregados pelo mercado.

9. ATIVIDADES INFORMAIS

Às pessoas que não podem, não querem ou não conseguem exercer atividades formais, resta um amplo leque de opções, para obter a renda necessária ao seu sustento. Entre essas opções, algumas são ilícitas. Vamos ater-nos apenas às lícitas.

Algumas das atividades informais são reconhecidas pela lei e, portanto, gozam de proteção jurídica. Outras, entretanto, permanecem sem reconhecimento legal e são chamadas de clandestinas, irregulares, subterrâneas, etc. São geralmente atividades lícitas, mas exercidas sem o atendimento das exigências legais. Os exemplos são numerosos: vendedores ambulantes, camelôs, marreteiros, catadores de papel, entregadores de pizzas, os detestados "flanelinhas", etc. Quanto a estas,

durante apreciável tempo pensou-se que pudessem ser eliminadas gradualmente pelo crescimento econômico e que a situação dos trabalhadores informais se resolvesse pela criação de bons empregos acompanhada da ampliação das oportunidades de educação.

Assim, se não fosse possível reciclar a força de trabalho dos informais, ao menos os seus filhos seriam, na geração seguinte, incorporados ao mercado de trabalho formal.

Infelizmente, em fins do século XX, nada parece mais improvável. Em nosso país, particularmente, o que se observa em anos recentes é a ampliação a olhos vistos de todo tipo de miseráveis que se agarram a qualquer oportunidade de conseguir algum dinheiro, trabalhando numa zona difusa em que o legal e o ilegal freqüentemente se confundem. Quanto aos bons empregos, acreditamos que as nossas considerações anteriores tenham mostrado que tendem a diminuir, afastando a esperança de que o crescimento econômico, por si só, venha fazer com que aumentem.

Assim, como pode o Estado interferir na questão do trabalho informal, de forma a permitir que os trabalhadores, muitas vezes relegados a condições miseráveis de sobrevivência, possam trabalhar em condições razoáveis e obter rendas compatíveis com a dignidade humana?

Já que o desemprego tecnológico não é fenômeno novo, uma rápida vista de olhos a soluções adotadas no passado pode trazer alguma luz ao assunto. Nesse sentido, é ilustrativo o caso dos trabalhadores portuários avulsos (Sindicato dos Conferentes de Carga e Descarga do Porto de Santos, mimeo., fev., 1994):

“O trabalhador avulso dos portos surgiu como conseqüência do advento da máquina a vapor.

Enquanto as embarcações mercantes eram à vela, armadas com enormes tripulações, os próprios marinheiros realizavam os serviços de carga e descarga.

Com o aparecimento das embarcações a vapor, com tripulações substancialmente reduzidas, os serviços de carga e descarga passaram a ser parcialmente realizados pelos

tripulantes, por insuficientes, auxiliados por outros trabalhadores, na maioria ex-marinheiros que, desempregados, perambulavam pela orla portuária em busca de trabalho.

Percebendo o armador a conveniência de manter reduzidas tripulações nas embarcações mercantes, utilizando trabalhadores sem vínculo, em caráter eventual e a baixo custo, passou a valer-se da mão-de-obra marginalizada existente na orla portuária para a carga e descarga dos navios.

Surgiram então os trabalhadores avulsos da orla portuária (estivadores, conferentes, consertadores e vigias portuários), semi-escravizados, que trocavam seu trabalho por miserável salário, sem mais direito nenhum, só ganhando quando convocados para trabalhar, acordando e dormindo desempregados.

Por força de seu trabalho e união, estruturaram-se em categorias combativas, organizaram-se em sindicatos sólidos e conquistaram diversos direitos sociais, consolidando um sacrificado patrimônio trabalhista, ainda recentemente ampliado pela Constituição Federal, que em seu art. 7º, inciso XXXIV, prescreve a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso, consagrando, também, inconfundível, distinção entre ambas espécies de obreiros.

Diante da evolução profissional dos trabalhadores avulsos, foram surgindo diplomas legais diversos regulando as diversas categorias, organizando seus serviços e disciplinando sua remuneração.

Em vários diplomas legais estão definidos e discriminados os trabalhadores avulsos, como por exemplo nos decretos que regulamentam suas férias e gratificação natalina, assim como na lei e regulamento previdenciários e, especialmente, na Portaria 3.107, de 07/04/71, do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Podemos concluir que o trabalhador avulso portuário é o profissional que presta serviços de maneira habitual e subordinada, porém sem vínculo empregatício, alternada ou sucessivamente a diversos tomadores de serviços, mediante risco e por conta de outrem.”

Vê-se que, neste caso, o Poder Público, mediante pressão sindical, atuou no sentido de fornecer tutela legal aos direitos dos trabalhadores portuários, que surgiram em razão da mudança de tecnologia dos transportes marítimos. Assim, a partir de uma situação inicial de desemprego, os trabalhadores portuários chegaram a uma situação relativamente confortável, e hoje são alvo das pressões dos empresários que vêem com preocupação os "privilégios" de que desfrutam e que, segundo eles, encarecem os custos de embarque e desembarque.

Estendendo a proteção estatal a essas atividades, foram ratificadas pela aprovação do Decreto Legislativo nº 6/85, em 16/12/93, a Convenção nº 137/73 e a Recomendação nº 145/73, da Organização Internacional do Trabalho, dispondo sobre as garantias sociais que devem ser asseguradas aos trabalhadores portuários, especialmente avulsos, face aos avanços do processo de automação e modernização dos portos.

Estabelece a Convenção nº 137/73, da O.I.T., em seus artigos 1 a 4:

"Incumbe à política nacional estimular todos os setores interessados para que assegurem aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente ou regular.

Em todo caso, um mínimo de períodos de emprego ou um mínimo de renda deve ser assegurado aos portuários, sendo que sua extensão e natureza dependerão da situação econômica e social do país ou do porto de que se tratar.

Registros serão estabelecidos e mantidos em dia para todas as categorias profissionais de portuários na forma determinada pela legislação ou a prática nacionais.

Os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalhos nos portos.

Quando uma redução dos efetivos de um registro se tornar necessária, todas as medidas úteis serão tomadas, com a finalidade de prevenir ou atenuar os efeitos prejudiciais aos portuários."

Observe-se que a Convenção da O.I.T. somente foi ratificada pelo Brasil vinte anos após a

sua edição. Mesmo assim ainda não entrou em vigor, devendo a legislação nacional ser adaptada em conformidade no prazo de um ano.

10. MICROEMPRESAS E MERCADO DE TRABALHO

As microempresas têm sido, tradicionalmente, grandes empregadoras de mão-de-obra. Nesse setor são maiores as dificuldades para se implantar a automação, em parte por que poucas empresas reúnem os capitais necessários, em parte por que operam no segmento informal da economia.

Atualmente, os encargos trabalhistas e a burocracia associada representam um obstáculo à contratação de empregados pelos microempresários que, muitas vezes, não conseguem atender às exigências legais.

Por outro lado, os direitos do trabalhador têm que ser respeitados e, mais do que isso, ampliados.

Como permitir que o microempresário seja desembaraçado da burocracia trabalhista e, ao mesmo tempo, que o trabalhador seja devidamente amparado?

Uma solução possível é criar uma nova sistemática em que o patrão tenha como única obrigação fazer o pagamento ao empregado através de um banco. Este se encarregaria de efetuar os recolhimentos devidos e entregar a parte líquida ao empregado.

A proteção e a assistência ao trabalhador pode ser transferida aos sindicatos ou a associações de amparo mútuo, ao invés de centralizar-se no Estado.

Ao se considerar essa questão não se deve, de forma alguma, menosprezar as reações que adviriam do rearranjo das relações de poder envolvidas. Este é um dos casos em que as soluções mais simples acabam sendo as mais difíceis de serem implantadas.

Devidamente desembaraçadas e incentivadas, as microempresas podem ocupar espaços na economia, em escala muito maior que a atual. Nesse segmento, uma garagem vazia pode abrigar uma produção de calçados e um terreno vago pode transformar-se numa fábrica de blocos de concreto. Saídos da clandestinidade, esses empreendedores podem gerar empregos e aumentar o consumo.

11. OBSERVAÇÕES FINAIS

De alguma forma é necessário reformar as estruturas produtivas do nosso país, mas de modo que todos os brasileiros possam participar dos benefícios do desenvolvimento. A automação pode significar desenvolvimento, mas pode também significar maior concentração de renda, ampliando ainda mais a quantidade de brasileiros relegados a condições indignas de sobrevivência. Operar essa transição crucial, neste final de século, requer correção de rumos, com o abandono das idéias e dos métodos que apresentam sérios vícios históricos. O desenvolvimento do Brasil não pode mais ser pensado em termos de minorias privilegiadas. A presença do Estado, como agente regulador das atividades econômicas, é indispensável para conduzir a bom termo o processo de automação, oferecendo proteção onde ela é necessária e liberando da carga burocrática excessiva as atividades potencialmente geradoras de empregos. Este exercício de reflexão, que ora encerramos, destina-se a mostrar, sem maiores pretensões, algumas formas simples de como isso pode ser feito.

Programa de Garantia de Renda Mínima

LUCIANO OLIVA PATRÍCIO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Secretário Executivo do Ministério da Previdência Social

RESUMO

O texto é um ensaio crítico-analítico do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM ou Imposto Negativo, proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, em 1991. Embora não tenha sido ainda aprovado pelo Congresso Nacional e nem merecido acolhida definitiva pelo Governo, trata-se de um tema extremamente rico e complexo, pois busca beneficiar maiores de vinte e cinco anos que auferam rendimentos mensais inferiores a dois salários mínimos, mediante instituição de programas e projetos para ampliação de oferta de serviços e bens de consumo, com a finalidade de atender o crescimento da demanda popular decorrente do benefício, em moeda corrente, a ser diretamente distribuída à população.

A análise em questão enfoca os impactos potenciais, as restrições de diversas naturezas e as possibilidades de implementação do PGRM.

1. PROPOSIÇÃO TEÓRICA

O Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM foi proposto através do Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

Pelo Projeto, o PGRM é instituído na forma de Imposto de Renda Negativo, ou seja, é estabe-

lecido um limite de rendimento padrão, e garantido a todos os cidadãos com idade acima de vinte e cinco anos o pagamento, por parte da União, de um determinado percentual da diferença entre este rendimento padrão e seus rendimentos próprios.

Pela proposta, o limite de rendimento é fixado em aproximadamente dois salários mínimos, e o percentual de complementação em 30% da diferença entre a renda do beneficiário e o limite de rendimento.

Como estratégia de implantação do programa, prevê-se a ampliação gradual do conjunto de beneficiários, tendo como critério de inclusão a idade dos mesmos. Assim, no primeiro ano seriam contemplados os cidadãos com mais de sessenta anos. Posteriormente, em cada um dos sete anos seguintes, este limite transitório de idade seria reduzido em cinco anos, de modo a se atingir a implantação definitiva oito anos após a aprovação do Projeto.

Faculta-se, ainda, ao Poder Executivo promover a aceleração do cronograma de implantação e celebrar convênios com os estados, os municípios, os correios e a rede bancária, com vistas à operacionalização do Programa.

Quanto ao controle, define-se a exclusão por cinco anos do beneficiário que utilizar meios ilícitos para obter vantagens junto ao PGRM, e a eliminação definitiva em caso de reincidência, sem

prejuízo do ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

No que toca ao financiamento, acena-se com a possibilidade do remanejamento dos recursos hoje empregados.

Finalmente, determina-se ao Poder Executivo a adoção de políticas destinadas à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular, de modo a atender ao crescimento da demanda decorrente da implementação do PGRM.

2. PLANOS DE ENFOQUE PARA ANÁLISE

A política pública implícita no Programa de Garantia de Renda Mínima possui um potencial de transformação da economia brasileira que chega a ser revolucionário, superando largamente os impactos de qualquer intervenção já executada pelo Estado, seja em períodos democráticos, seja em períodos autoritários.

A garantia de uma renda mínima a todo e qualquer cidadão brasileiro, observado apenas o limite de idade, permitiria, em tese, revogar um dos mais cruéis axiomas da ciência econômica, segundo o qual "um homem com fome só constitui demanda por alimento quando se apresenta com dinheiro suficiente para comprá-lo."

Em que pese o inegável mérito da proposta do ponto de vista social e humanitário, impõe-se como fundamental a sua prévia avaliação técnica, de modo a subsidiar o posicionamento do Governo Federal em relação à mesma.

Tal avaliação basear-se-á em três grandes vertentes de abordagem, de modo a se delimitar qualitativa e quantitativamente os impactos positivos, os problemas práticos e os custos da adoção do PGRM.

A primeira vertente de análise comportará a discussão do mérito conceitual da proposta, suas implicações a nível da racionalidade dos agen-

tes econômicos, destacando-se a sua comparação com as formas clássicas de atuação do Estado como agente da redistribuição de renda e provedor de assistência específica e localizada às regiões mais carentes e aos segmentos sociais mais vulneráveis.

A segunda vertente será a delimitação do universo a ser atendido, com ênfase na quantificação dos beneficiários e, principalmente, dos custos diretos envolvidos na atividade finalística do Programa.

Finalmente, serão analisados os aspectos operacionais, ligados à habilitação dos beneficiários, à execução dos pagamentos, e ao controle do sistema, procurando-se quantificar a ordem de grandeza dos custos administrativos do Programa, bem assim as transformações necessárias para que o atual aparelho do Estado possa desempenhar satisfatoriamente as ações do PGRM no caso da sua adoção como política de Governo.

3. DISCUSSÃO CONCEITUAL DA PROPOSTA

A primeira grande questão conceitual inerente ao PGRM diz respeito à conveniência de se romper a vinculação entre a percepção de rendimento e a contrapartida em trabalho, sobre a qual assenta-se todo o desenvolvimento econômico da humanidade.

Passando-se ao largo de considerações de ordem sociológica, relativas ao caráter e à índole da sociedade brasileira, abordar-se-á esta questão do ponto de vista do custo de oportunidade marginal do trabalho.

Em qualquer economia, independentemente do sistema vigente de organização da produção, pode-se assumir que a maximização da satisfação preside, consciente ou inconscientemente, as decisões dos indivíduos no que concerne à alocação de seus recursos, inclusive do seu tempo.

Desta forma, a vida em sociedade apresenta ao cidadão a necessidade de empregar sua

capacidade de trabalho em troca de uma contrapartida que lhe garanta, em ordem decrescente de prioridade, sua sobrevivência física, sua reprodução enquanto agente econômico, e a obtenção de níveis progressivos de satisfação pessoal, conforme ilustra o diagrama conhecido como "Pirâmide de Maslow".

Obviamente, o valor atribuído às diversas formas possíveis de satisfação varia de indivíduo para indivíduo, e é sobre esta diversidade de preferências que se assenta a segmentação de mercado que caracteriza as economias modernas.

Assim, para aqueles indivíduos que conseguem prover suas necessidades básicas de sobrevivência e reprodução comprometendo menos que a totalidade da sua capacidade de trabalho, a propensão marginal ao trabalho dependerá fundamentalmente de quanta satisfação poderá lhe proporcionar a retribuição pelo trabalho adicional.

Neste contexto, a garantia de um rendimento mínimo a todo cidadão acima de uma certa idade permitiria a este superar, sem qualquer esforço, parte do primeiro degrau da pirâmide, aumentando o seu espaço de decisão na alocação de seus recursos próprios, incluindo sua força de trabalho.

Pode-se afirmar, então, que a implantação do PGRM só irá desestimular a propensão dos beneficiários ao trabalho caso a economia não seja capaz de preencher com produtos e serviços suficientemente "desejáveis" o nicho de mercado a ser formado pela liberação dos rendimentos do trabalho a ser viabilizada pela garantia da suplementação de renda.

Considerando-se o dinamismo da economia brasileira, pode-se afirmar que o efeito macroeconômico do PGRM seria positivo, uma vez que se geraria um acréscimo de demanda previsível e facilmente equacionável.

Superado o risco do fomento ao absenteísmo, cabe analisar as implicações do PGRM sobre a formalização das relações de trabalho.

O mercado formal de trabalho absorve hoje cerca de vinte e três milhões de empregados, que possuem carteira assinada e estão amparados

pelas garantias da legislação trabalhista e potencialmente cobertos pelos benefícios da Previdência Social. Deste total, cerca de cinco milhões de trabalhadores têm rendimento inferior a dois salários mínimos.

Já o mercado informal congrega em torno de dezoito milhões de empregados sem carteira assinada e dez milhões de trabalhadores intitulados "por conta própria", dos quais apenas cinco milhões cobertos pela Previdência Social, mediante contribuição.

A atual distribuição destes quantitativos, que coloca a Previdência Social brasileira numa situação de virtual colapso econômico ainda na fase considerada mais favorável do processo de amadurecimento da pirâmide etária nacional, sofreria certamente importantes alterações com a implantação do PGRM.

A primeira destas alterações seria a redução do número de contribuintes no contingente dos trabalhadores autônomos de baixa renda, na medida em que a perspectiva da garantia de uma renda de 60% do salário mínimo quando do afastamento da atividade, independentemente de qualquer contribuição presente, virtualmente esgotaria a racionalidade econômica da adesão à Previdência Contributiva.

O segundo fenômeno, também de consequências negativas, seria o desestímulo à busca da formalização das relações de trabalho no contingente dos empregados sem carteira, de baixa renda, pois, para estes o surgimento de uma renda própria monitorável implicaria a redução dos benefícios do PGRM, dificilmente compensável a curto prazo pelo acesso às garantias da legislação trabalhista.

Nos dois casos, o principal fator de reforço desta tendência seria a possibilidade de se ocultar a renda própria e com isto aumentar a parcela recebida do PGRM, assunto este que será tratado com detalhe nos próximos capítulos.

A terceira consideração importante diz respeito aos possíveis impactos do PGRM sobre dois fenômenos demográficos fundamentais, quais sejam o êxodo rural e os grandes deslocamentos humanos no sentido das regiões mais atrasadas para as mais desenvolvidas.

Em ambos os casos, é perfeitamente razoável presumir que os efeitos do PGRM seriam altamente positivos, uma vez que os custos da expansão da infra-estrutura urbana nas grandes cidades supera largamente a capacidade de investimento do poder público, de modo que a continuidade da concentração populacional acarreta um processo inexorável de favelização das regiões metropolitanas brasileiras.

Neste sentido, o estabelecimento da garantia de uma renda mínima de valor nacionalmente unificado representaria um formidável instrumento de estímulo econômico à reversão destes processos, pois esta renda mínima seria significativamente mais elevada em termos de poder aquisitivo nas áreas rurais e nos estados menos desenvolvidos.

Este efeito pode ser demonstrado de maneira inequívoca pelo Quadro 1 a seguir, extraído do Relatório Final da Comissão Técnica do Salário Mínimo, instituída pelo Decreto nº 333, de 4 de novembro de 1991.

Tal Comissão foi integrada por representantes do Governo e das quatro principais institui-

ções produtoras de índices de custo de vida, e analisou todas as questões relevantes para a definição de uma política nacional de salário mínimo.

O Quadro reproduzido abaixo mostra justamente a dispersão da linha de pobreza segundo a região geográfica e a localização dos domicílios, podendo-se observar, por exemplo, que o custo do atendimento das necessidades alimentares básicas na área rural de Minas Gerais corresponde a menos de 30% do mesmo custo na Região Metropolitana de São Paulo.

Finalmente, cabe discutir em que medida o PGRM poderia substituir os mecanismos clássicos de intervenção do Estado no sentido da superação das desigualdades regionais e da prestação de assistência específica aos segmentos sociais mais vulneráveis.

Esta questão é fundamental para a análise da viabilidade financeira da adoção do PGRM, uma vez que o principal mecanismo de custeio vislumbrado no projeto é o remanejamento de recursos de outros programas sociais.

Quadro 1

Valores relativos do valor das necessidades alimentares básicas (linha de extrema pobreza)

			US\$ L.E.P.
Região I	Urbana Metropolitana	90,46	144,46
Rio de Janeiro	Urbana não Metropolitana	55,97	89,38
	Rural	40,85	65,23
Região II	Urbana Metropolitana	100,00	159,69
São Paulo	Urbana não Metropolitana	62,43	99,69
	Rural	39,98	63,85
Região III	Urbana Metropolitana Curitiba	81,60	130,31
Sul	Urbana Metropolitana Porto Alegre	60,79	97,08
	Urbana não Metropolitana	53,66	85,69
	Rural	36,03	57,54
Região IV	Urbana Metropolitana Belo Horizonte	73,60	117,54
MG e ES	Urbana não Metropolitana	49,61	79,23
	Rural	28,81	46,00
Região V	Urbana Metropolitana Fortaleza	68,79	109,85
Nordeste	Urbana Metropolitana Recife	84,78	135,38
	Urbana Metropolitana Salvador	88,05	140,62
	Urbana não Metropolitana	55,97	89,38
	Rural	33,62	53,69
Região VI	Distrito Federal	97,59	155,85
Região VII	Urbana Metropolitana Belém	70,42	112,46
Norte	Urbana não Metropolitana	63,20	100,92
Região VIII	Goiânia	96,82	154,62
Centro-Oeste	Urbana	73,60	117,54
	Rural	41,62	66,46

FONTE: Relatório Final da Comissão Técnica do Salário Mínimo (Instituída pelo Decreto 333, de 4 de novembro de 1991)

Quanto aos programas de assistência social propriamente dita, tais como merenda escolar, alimentação a gestantes e nutrizes, dentre outros, dificilmente poderiam ser suspensos, até porque a renda mínima a ser garantida estaria seguramente abaixo do necessário para permitir às famílias beneficiárias prescindir dos atuais programas.

Já no que diz respeito às transferências interregionais de renda, embora o PGRM constitua um colossal indutor de mercado à desconcentração dos empreendimentos econômicos, não se poderiam abolir as políticas específicas de organização de tal processo, sob pena de se reproduzirem a médio prazo, em regiões que hoje ostentam uma boa qualidade de vida, as distorções que se deseja corrigir nas grandes metrópoles.

Desta forma, apesar da baixa eficácia dos atuais mecanismos institucionais de desenvolvimento regional, não parece razoável supor que apenas a indução de mercado proporcionada pelo PGRM possa substituí-los completamente, razão pela qual não tem consistência teórica nem financeira a proposta de custeio mediante o remanejamento de recursos de outros programas.

4. DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO E QUANTIFICAÇÃO DOS CUSTOS

Considerando-se o virtual esgotamento da capacidade de investimento do Estado brasileiro, a análise dos custos envolvidos no PGRM reveste-se de transcendental importância, uma vez que nenhum efeito positivo poderá surgir se não for possível reunir os recursos necessários ao financiamento do Programa.

Para se definir a clientela potencial do PGRM, a variável essencial vem a ser a distribuição da população brasileira, cruzando-se a idade com a faixa de rendimentos.

Obviamente, seria igualmente relevante a projeção das alterações prováveis desta distribuição ao longo do tempo, uma vez que a pirâmide etária brasileira atravessa uma fase do seu processo de amadurecimento marcada pelo crescimento mais

que proporcional da participação da população adulta no total, especialmente do contingente a ser beneficiado pelo PGRM.

Por outro lado, a precariedade das hipóteses que se poderia construir acerca da evolução da distribuição de renda entre os diversos segmentos, certamente neutralizaria os ganhos qualitativos da inclusão destas variáveis nesta análise. Por esta razão, optou-se por conduzir o trabalho supondo estática a situação observada em 1990.

A base de todas as estimativas desenvolvidas neste capítulo é a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD, realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para o ano de 1990.

Os cruzamentos específicos utilizados foram preparados pelo IBGE em 1992 a pedido da Secretaria Especial de Política Econômica, do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

A primeira aproximação relevante para esta análise é a distribuição da população residente a nível nacional, independentemente da qualificação por grupo de indivíduo.

Assim, a Tabela 1 em anexo revela que o cronograma de implantação proposto no projeto pressupõe o crescimento da clientela à razão média de praticamente 30% ao ano, com pico de 40% no segundo ano de implantação do Programa.

Tal crescimento supera largamente qualquer projeção razoável de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB ou da capacidade de investimento do Estado, ainda que revertida a atual situação de virtual esgotamento.

Assim, conclui-se que o cronograma de implantação gradual nos moldes propostos não permite uma suficiente diluição dos custos do programa ao longo do tempo.

Por esta razão, na hipótese da decisão de se adotar o PGRM, deverá ser obrigatoriamente prevista uma fonte de custeio com potencial compatível com a clientela definitiva, pois não haverá tempo para financiar os aumentos anuais de despesas a partir dos eventuais efeitos Keynesianos do Programa.

Passando-se à quantificação do contingente efetivo dos beneficiários, torna-se necessário classificar a população objeto de acordo com as diversas formas de inserção no mercado de trabalho.

Neste trabalho, utiliza-se a classificação tradicional das pesquisas de emprego e salários, quer seja, empregados com carteira, empregados sem carteira, empregadores, conta própria e aposentados e pensionistas. Os desempregados estão incluídos no contingente denominado sem rendimento.

Tais categorias devem ser sucintamente qualificadas, de modo a se vislumbrar o grau de facilidade ou dificuldade de se monitorar os rendimentos próprios de cada indivíduo, pois será esta uma variável transcendental na definição do montante de recursos envolvidos na complementação a ser desembolsado pelo Estado no bojo do PGRM.

O contingente dos empregados com carteira de trabalho assinada constitui o grupo mais facilmente controlável, tanto do ponto de vista do cálculo da complementação a pagar quanto da operacionalização dos pagamentos. Neste caso, os rendimentos são obrigatoriamente informados pelos empregadores à Secretaria da Receita Federal e através da Relação de Empregados do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Quanto aos empregadores, apesar da maior dificuldade de controle dos seus rendimentos por parte do fisco, possuem um número muito reduzido de indivíduos na faixa de abrangência do PGRM, de forma que sua inclusão ou exclusão do Programa teria impactos praticamente desprezíveis para a estimativa do universo e dos custos do mesmo.

Entre os trabalhadores intitulados "por conta própria" as possibilidades de monitoramento da renda própria começam a se tornar mais escassas pois integram este grupo os profissionais liberais e os autônomos. Quanto aos primeiros, cabem as mesmas observações relativas aos empresários. Já os autônomos, que constituem a maioria esmagadora do segmento, auferem sua renda de maneira absolutamente informal, podendo ocultá-la, no todo ou em parte, conforme suas próprias conveniências.

Esta capacidade de ocultação de renda é ainda mais ampla no segmento dos trabalhadores

sem carteira de trabalho assinada, uma vez que quem os emprega, por já estar burlando a lei, jamais se disporá a informar os valores pagos a quem quer que seja.

Finalmente, o contingente de aposentados e pensionistas tem seus rendimentos conhecidos através do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, admitindo um controle praticamente perfeito, pelo menos da parte de sua renda proveniente do Instituto, a qual pode se supor majoritária.

Nas tabelas nºs 2, 3, 4, 5 e 6, agrupou-se cada um dos contingentes mencionados acima segundo idade e faixa de rendimentos, destacando-se as aberturas entre zero e dois salários mínimos mensais, uma vez que os indivíduos com renda acima deste valor não fazem parte da clientela potencialmente beneficiária do PGRM.

A partir destes dados primários podem ser teoricamente construídos sessenta e três cenários, variando-se a inclusão ou exclusão dos rendimentos de cada um dos diversos grupos para fim de dedução da parcela a receber do PGRM.

Entre todos estes cenários, apenas três podem ser considerados efetivamente relevantes para a estimativa dos custos do PGRM, e, portanto, serão apresentados no anexo estatístico e discutidos a seguir.

Para fins de estimativa dos custos, considerou-se um salário mínimo de US\$ 65,00, e, conseqüentemente, uma renda básica para complementação de US\$ 130,00.

No Cenário 1, considera-se que a capacidade do Estado de controlar a renda dos indivíduos para fins de pagamento da complementação do PGRM será idêntica à observada nos levantamentos que compõem a PNAD, ou seja, que será possível conhecer exatamente a renda própria de cada um dos sessenta e nove milhões de cidadãos com mais de vinte e cinco anos.

Assim, estariam excluídos da condição de beneficiários do PGRM cerca de vinte e quatro milhões de indivíduos cuja renda própria excede a dois salários mínimos, enquanto outros doze milhões cuja renda situa-se entre um e dois salários mínimos teriam

uma complementação em torno de 15% do salário mínimo.

Desta forma, o universo de beneficiários do PGRM quando definitivamente implantado seria de 44,6 milhões de indivíduos, sendo 17 milhões sem renda própria e 15,4 milhões com renda inferior ao salário mínimo. O custo anual direto do programa seria então de US\$ 14,2 bilhões.

Este cenário representa a menor estimativa possível tanto do número de beneficiários quanto da necessidade de recursos para o custeio do programa, e tem sua probabilidade de ocorrência extremamente reduzida em função da virtual impossibilidade de monitoramento da renda própria de uma expressiva parcela da população objeto.

Um cenário mais razoável vem a ser o nº 2, onde se considera que somente a renda própria dos empregados com carteira de trabalho assinada e dos aposentados e pensionistas será efetivamente conhecida, e, portanto, todos os demais contingentes estariam habilitados a receber a complementação máxima, ou seja 60% do salário mínimo, pois sua renda conhecida para efeito de comparação seria nula.

Assim, para a mesma população de 68,7 milhões de indivíduos acima de vinte e cinco anos, apenas 12,9 milhões estariam fora da faixa de complementação por auferir renda superior a dois salários mínimos, enquanto 39,8 milhões receberiam a complementação máxima.

Neste caso, o total de beneficiários aumentaria para 55,8 milhões de indivíduos, e o custo direto do pagamento das complementações atingiria US\$ 22 bilhões anuais.

O Cenário 3 representa o teto máximo da despesa e do universo de beneficiários.

Aqui, a hipótese de trabalho considera o colapso dos mecanismos de controle da renda própria de todos os indivíduos, o que permitiria a todos os 66,7 milhões de cidadãos acima de vinte e cinco anos receberem a complementação máxima, como se não auferissem rendimento próprio algum.

Nesta situação extrema, o custo direto do PGRM subiria para US\$ 32,1 bilhões por ano.

Obviamente tal cenário não tem nenhuma plausibilidade prática, servindo apenas como referencial teórico para comparação com os demais, uma vez que, para aqueles cuja renda própria é significativa, mesmo o valor da complementação máxima não atingiria o custo de oportunidade representado pelo dispêndio de tempo e documentação para a habilitação ao Programa.

5. ASPECTOS OPERACIONAIS E CUSTOS INDIRETOS

Definidas as possíveis ordens de grandeza da população objeto e do custo direto do PGRM, é chegado o momento de se discutir os aspectos ligados à organização e à operacionalização do Programa a nível da União.

A primeira definição essencial vem a ser a forma de estruturação operacional do programa, ou seja, que espécie de órgão público se encarregaria da sua administração, e qual seria sua dimensão comparativamente aos hoje existentes.

Entre todos os órgãos que atualmente integram a administração pública federal, certamente é o INSS que mais se aproxima da condição de paradigma de organização como gestor do PGRM, quer pelo tamanho da clientela atendida - 14,7 milhões de beneficiários, 6 milhões de contribuintes individuais e quase dois milhões de empresas contribuintes - quer pela concentração das áreas de arrecadação, fiscalização e pagamento de benefícios numa mesma autarquia.

A manutenção das atividades rotineiras do INSS mobiliza cerca de cinquenta mil funcionários na própria autarquia, e mais cinco mil na Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV, e consome anualmente cerca de US\$ 2 bilhões, ou seja, quase 10% do total a ser gasto com o pagamento de benefícios em 1994.

Considerando-se a absoluta pulverização do universo de beneficiários do PGRM, bem assim a necessidade da fiscalização permanente da renda própria

individual de todos os beneficiários do Programa, a autarquia encarregada da sua gestão teria que ser, no mínimo, três vezes maior que o INSS, pelo menos em termos de cobertura geográfica e efetivo de fiscalização.

Quanto ao processo de habilitação dos beneficiários, seria imprescindível a realização de um cadastramento inicial praticamente censitário da população objetivo, bem assim a manutenção de uma estrutura permanente de atendimento para a inscrição de novos beneficiários e a manutenção das informações cadastrais, de modo a permitir a pronta adequação do valor da complementação devida a cada indivíduo a cada alteração de sua renda própria.

Um importante instrumento de automatização deste processo poderia ser encontrado no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, em fase de implantação, que congregará num único banco de dados todos os vínculos empregatícios e remunerações do setor formal da economia, o que cobrirá cerca de 30% do universo do PGRM.

Por outro lado, ainda que se possa redimensionar a plataforma tecnológica do CNIS para absorver todos os demais beneficiários do PGRM, será impossível elidir a necessidade de uma estrutura altamente capilarizada e ágil nas pontas de entrada do sistema, conforme referido acima.

No que toca ao cálculo da complementação e à execução dos pagamentos, a sistemática de Imposto de Renda Negativo jamais poderá funcionar nos moldes do atual Imposto de Renda Pessoa Física, pela simples razão que a sistemática de declaração anual não se coaduna com a periodicidade mensal indispensável aos pagamentos do PGRM. Por outro lado, o custo administrativo de se receber e processar hipotéticas declarações mensais de rendimentos seria impraticavelmente alto.

Também neste particular, as possibilidades de automatização de procedimentos restringem-se aos contingentes de empregados com carteira, aposentados e pensionistas. Para estes, a apuração dos valores devidos e o pagamento dos mesmos poderia ser centralizado nas empresas e no INSS.

Para os demais contingentes, não resta outra alternativa senão o pagamento individual via rede bancária, correios, e, eventualmente, casas lotéricas, farmácias, supermercados, etc, a exemplo do que ocorre com as contas de eletricidade.

Uma boa estimativa do custo operacional e da dificuldade logística da execução dos pagamentos pode ser encontrada no convênio celebrado entre o INSS e a rede bancária para o pagamento dos benefícios mantidos pela Previdência Social. Pelo convênio, cada operação de pagamento com cartão magnético não vinculado à conta corrente custa US\$ 0,97, e, segundo a Federação Brasileira das Associações de Bancos - FEBRABAN, a capacidade operacional da rede encontra-se virtualmente saturada. Desta forma, são perfeitamente previsíveis as dificuldades de se encontrar intermediários para a realização dos pagamentos do PGRM.

6. ESTUDO DA VIABILIDADE DO FINANCIAMENTO

Concluída a apresentação das considerações referentes à concepção filosófica, aos custos e aos aspectos do PGRM, resta analisar as possibilidades de geração dos recursos necessários ao seu financiamento por parte da União.

Para facilidade de consulta, o quadro 2 a seguir mostra a síntese dos grandes números dos três cenários descritos no Capítulo 4 e reproduzidos com todos os detalhes no anexo estatístico.

Quadro 2

Resumo da Estimativa de Universo Atendido e Custos Diretos

Cenários	Universo Atendido	Custo US\$ BI
Cenário 1	44.653.462	14,236
Cenário 2	55.761.087	22,023
Cenário 3	68.681.675	32,143

Conforme foi detalhado no Capítulo 4, o cenário mais plausível para a delimitação do universo do PGRM situa-se entre o Cenário 1 e o Cenário 2, com acentuada tendência ao limite superior de clientela e custo.

Desta forma, a ordem de grandeza da demanda de recursos para a implantação do programa situa-se certamente acima de US\$ 20 bilhões, o que corresponde a cerca de 4% do Produto Interno Bruto Brasileiro.

Este valor corresponde a cerca de 83% do montante de gastos com benefícios previdenciários previsto para 1994, e 89% do total das contribuições de empregados e empregadores para a Previdência Social no presente ano.

Reconhecendo-se a absoluta impossibilidade de se extraírem mais recursos desta base contributiva, sob pena de se inviabilizar definitivamente o mercado formal de trabalho, torna-se necessário encontrar outra fonte de custeio para o PGRM.

Considerando-se o caráter eminentemente redistributivo do programa, a principal característica desta fonte de custeio deverá ser a universalidade, seguida, na medida do possível, pela progressividade.

Entre todos os atuais impostos e contribuições atualmente cobrados, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS é a que mais se aproxima destas características, que incide sobre o faturamento das empresas à alíquota de 2%, e deve arrecadar cerca de US\$ 12 bilhões em 1994, aí incluídos US\$ 2 bilhões referentes à recuperação de valores depositados em juízo.

Esta contribuição tem enfrentado desde a sua criação, quando se chamava FINSOCIAL, a oposição ferrenha de praticamente todos os especialistas em Direito Tributário, devido à sua incidência em cascata, o que onera em demasia as cadeias produtivas mais longas, e, conseqüentemente, acaba agindo como catalisador do processo inflacionário.

Desta forma, a possibilidade de se conseguir os recursos necessários ao financiamento do PGRM mediante o aumento da alíquota da

COFINS parece bastante reduzida, sem desconsiderar que um eventual incremento da arrecadação desta contribuição seria objeto de forte demanda por parte das áreas já existentes da seguridade social que enfrentam deficiência de recursos, especialmente a saúde.

Quanto aos demais impostos e contribuições, a diferença entre o potencial de arrecadação hoje exibido e o patamar necessário ao PGRM torna virtualmente impensável sua utilização como fonte de custeio para o Programa.

Desta forma, o único imposto com potencial de arrecadação suficiente para fazer frente ao volume de despesas decorrentes do PGRM é o Imposto de Renda, que gerará cerca de US\$ 19,6 bilhões em 1994.

Obviamente, a atual arrecadação do Imposto de Renda encontra-se totalmente comprometida com as despesas já existentes no Orçamento Geral da União, além da transferência automática de 47% do total para estados e municípios por força do art. 159 da Constituição.

Assim, na hipótese da adoção do PGRM como política de Governo, não se vislumbra outra alternativa de financiamento que não a criação de condições jurídicas e, sobretudo, políticas para um aumento da carga tributária capaz de produzir, no mínimo, US\$ 20 bilhões por ano, isto se se considerar possível absorver pelo menos os custos administrativos e indiretos do programa mediante a otimização da aplicação dos recursos atualmente empregados no custeio da administração pública.

Este processo de reforma tributária teria que envolver, imprescindivelmente, alterações na Constituição, de modo a permitir a utilização da totalidade da arrecadação adicional de impostos e contribuições, especialmente do Imposto de Renda, na esfera da União, uma vez que qualquer melhoria da arrecadação federal é automaticamente repartida com os estados e municípios.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de um ensaio crítico-analítico de uma hipotética política pública, obviamente este trabalho não comporta uma conclusão única e linear, pela adoção ou não do PGRM enquanto instrumento de política pública.

Cabe, isto sim, sintetizar as conclusões emanadas da análise levada a termo nos capítulos anteriores, de modo a orientar a eventual decisão do Governo acerca da pertinência da proposição, bem assim definir claramente os pontos de estrangulamento a serem considerados no detalhamento definitivo do programa na hipótese de uma decisão política favorável à sua implementação.

A ordem de apresentação destas conclusões não será exatamente a mesma observada no tratamento das questões nos capítulos anteriores, mas sim aquela considerada mais compatível com as características próprias do processo de decisão a nível governamental.

A primeira informação relevante diz respeito ao tamanho da população objetivo e aos custos diretos estimados para o Programa.

Por este prisma o PGRM beneficiaria um contingente situado no intervalo entre quarenta e cinco e sessenta e nove milhões de cidadãos, dependendo da eficiência do aparato de controle, com maior probabilidade para um número próximo a cinquenta milhões.

A estes universos correspondem custos no intervalo de quatorze a trinta e dois bilhões de dólares anuais, com maior concentração de probabilidade em torno de vinte bilhões de dólares anuais.

A segunda informação prioritária vem a ser a apresentação das possibilidades de geração dos recursos necessários ao financiamento do Programa.

Conforme detalhado anteriormente, somente seria possível extrair US\$ 20 bilhões da sociedade mediante uma reforma tributária que implicasse um aumento de carga da ordem de 4% do

Produto Interno Bruto, o que equivaleria à duplicação da atual arrecadação do Imposto de Renda.

Neste contexto, a viabilidade financeira da implantação do PGRM estaria condicionada a um amplo acordo político que permitisse tal elevação de carga tributária, envolvendo a concordância das forças que representam estados e municípios em relação à exclusão desta arrecadação adicional da base de cálculo das transferências constitucionais aos respectivos Fundos de Participação.

Portanto, o instrumento jurídico de criação do PGRM não poderia ser simplesmente um projeto de lei, mas sim uma emenda constitucional ao art. 159 ou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A propósito, embora não faça parte do escopo deste trabalho a avaliação política ou ideológica da proposta, é importante ressaltar que, dada a atual correlação de forças no Congresso Nacional, as perspectivas de aprovação de tal emenda ou de projetos de lei que estipulem um aumento da carga tributária compatível com as necessidades de financiamento do PGRM são praticamente nulas.

O quarto ponto a equacionar no caso da implantação do PGRM seria a criação de uma estrutura encarregada de sua gestão, cuja envergadura seria amplamente superior à do atual Instituto Nacional do Seguro Social, que possui cerca de cinquenta mil servidores ativos e encontra-se com sua capacidade de atendimento virtualmente saturada.

Ainda com relação ao dimensionamento da estrutura burocrática de gestão do PGRM, cabe salientar que o cronograma de implantação gradual, com a redução anual do limite de idade em cinco anos não é suficiente para uma diluição razoável do ingresso dos beneficiários, nem dos custos diretos e indiretos previstos para o Programa.

Quanto aos efeitos micro e macroeconômicos do PGRM, constatou-se mais pontos positivos que negativos.

Destacam-se entre os efeitos positivos o favorecimento à interiorização do desenvolvimento e ao estancamento do êxodo rural, o potencial de dinamização da economia no segmento de bens e

serviços de consumo popular, além de uma forte componente de valorização da cidadania, mediante a eliminação da indigência absoluta na população adulta.

Por outro lado, despontam como efeitos negativos o desestímulo à formalização das relações de trabalho nas faixas de menor rendimento, bem assim à contribuição para a Previdência Social por parte dos trabalhadores da mesma faixa de renda, o que ensejaria o agravamento da situação financeira do atual sistema de Seguridade Social, incluindo as três áreas que compõem este conceito constitucional.

Finalmente, cabe salientar que o saldo líquido entre efeitos positivos e perversos da eventual implantação do PGRM sobre a economia estaria fortemente condicionado à implementação prévia e concomitante de um vasto espectro de políticas públicas correlatas, as quais poderiam, no tempo oportuno, reforçar os catalisadores dos efeitos positivos e atenuar as restrições aos mesmos.

Tabela 1

1. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classe de rendimento mensal, segundo grupos de idade - 1990

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	4.553,180	7.435,210	11.326,901	15.878,915	21.471,978	27.895,458	35.921,137	45.687,728	56.599,920	68.681,675	81.732,473	96.647,265	113.628,415
REND.ACIMA 2 SM	971,092	1.791,618	3.056,713	4.693,750	6.950,358	9.702,511	13.316,121	17.887,720	22.796,012	27.666,734	31.461,017	32.728,442	32.784,774
REND.ATE 0,5 SM	1.216,611	1.615,882	1.943,138	2.241,584	2.553,832	2.886,503	3.259,731	3.630,951	4.029,294	4.522,425	5.107,247	6.220,954	7.150,073
REND.1/2 a 1 SM	1.329,137	1.974,778	2.667,571	3.316,130	4.019,493	4.728,410	5.450,985	6.294,527	7.227,992	8.382,332	10.048,474	12.215,721	12.736,751
REND.1 a 2 SM	612,645	1.097,212	1.759,604	2.448,891	3.241,344	4.153,860	5.283,902	6.686,314	8.233,504	9.985,242	12.259,439	14.307,434	14.535,304
S/REND+S/DECL	423,695	955,720	1.899,875	3.178,560	4.706,951	6.424,174	8.610,398	11.188,216	14.313,118	18.124,942	22.856,296	31.174,714	46.421,513
CRESC.CLIENTELA				40.19%	35.22%	29.92%	28.77%	27.19%	23.88%	21.35%	19.00%	18.25%	17.57%
CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO =													

29.37%

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS - PNAD/1990

2. Pessoas ocupadas, por classe de rendimento mensal, segundo grupos de idade - 1990

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	634,122	1.461,108	3.076,354	5.459,616	8.847,978	13.240,290	18.976,844	26.172,230	34.070,938	42.550,000	51.375,201	59.226,737	62.100,260
REND.ACIMA 2 SM	155,152	433,833	1.123,897	2.249,773	4.057,357	6.551,272	9.983,188	14.380,432	19.128,707	23.875,940	27.554,827	28.781,242	28.820,935
REND.ATE 0,5 SM	143,286	271,958	441,363	632,569	874,949	1.149,350	1.459,018	1.779,090	2.133,491	2.555,961	3.073,770	4.083,509	4.835,499
REND.1/2 a 1 SM	144,977	323,733	626,633	1.030,605	1.561,100	2.165,799	2.875,078	3.722,265	4.677,939	5.875,465	7.560,330	9.700,399	10.196,579
REND.1 a 2 SM	133,554	319,522	690,075	1.210,450	1.847,038	2.647,900	3.667,618	5.000,710	6.489,365	8.170,433	10.391,437	12.403,386	12.616,576
S/REND+S/DECL	57,153	112,062	194,386	336,219	507,534	725,969	991,942	1.289,733	1.641,436	2.072,201	2.794,837	4.258,201	5.630,671

Tabela 2

Empregados com carteira de trabalho assinada no trabalho principal, por classe de rendimento mensal

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	42,289	142,216	499,097	1,146,434	2,228,035	3,799,014	6,024,174	9,189,964	12,843,946	16,924,488	21,185,188	23,512,181	23,629,126
REND.ACIMA 2 SM	24,615	68,772	263,233	645,631	1,328,249	2,385,775	3,945,274	6,217,022	8,826,304	11,589,916	13,959,591	14,764,459	14,776,427
REND.ATE 0,5 SM	0	1,021	2,310	8,042	23,829	40,478	63,562	85,988	111,085	144,868	170,702	196,016	200,541
REND.1/2 a 1 SM	10,399	31,546	81,268	188,262	328,989	509,133	733,944	1,005,388	1,311,868	1,719,105	2,327,148	2,843,682	2,890,078
REND.1 a 2 SM	6,564	39,656	146,745	292,891	525,873	828,823	1,238,738	1,828,421	2,522,750	3,386,303	4,628,301	5,605,736	5,658,771
S/REND+S/DECL	711	1,221	5,541	11,608	21,095	34,805	42,656	53,145	71,939	84,296	99,446	102,288	103,309

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS - PNAD/1990

Tabela 3

Empregados sem carteira de trabalho assinada no trabalho principal, por classe de rendimento mensal

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	141,634	319,898	669,470	1,192,980	1,870,160	2,751,663	3,910,024	5,373,282	7,056,955	9,110,229	11,753,528	15,300,307	16,545,481
REND.ACIMA 2 SM	18,308	64,336	164,747	342,769	602,989	1,007,001	1,554,504	2,221,957	2,933,840	3,726,216	4,423,806	4,705,832	4,728,719
REND.ATE 0,5 SM	24,128	49,238	101,847	158,572	230,126	313,182	423,876	545,231	688,989	874,718	1,204,455	2,034,009	2,674,516
REND.1/2 a 1 SM	53,929	119,642	232,062	372,324	566,187	774,241	1,021,874	1,360,201	1,762,939	2,319,426	3,209,144	4,695,794	5,105,981
REND.1 a 2 SM	33,075	70,146	149,073	292,829	436,458	613,973	855,073	1,178,572	1,592,674	2,083,179	2,776,506	3,683,345	3,824,314
S/REND+S/DECL	12,194	16,536	21,741	26,486	34,400	43,266	54,697	67,321	78,513	106,690	139,617	181,327	211,951

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS - PNAD/1990

Tabela 4

Conta própria no trabalho principal, por classe de rendimento mensal

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	354,396	802,022	1,515,874	2,438,008	3,678,906	5,126,305	6,840,402	8,720,879	10,577,807	12,236,190	13,372,709	13,922,642	14,092,280
REND.ACIMA 2 SM	63,312	193,249	462,488	850,695	1,462,019	2,161,247	3,039,019	4,036,108	5,030,070	5,863,307	6,322,338	6,435,191	6,439,456
REND.ATE 0,5 SM	116,140	221,206	341,044	477,849	642,220	830,296	1,026,151	1,218,492	1,420,212	1,637,885	1,816,783	1,981,802	2,091,801
REND.1/2 a 1 SM	76,513	168,156	309,111	465,992	672,002	893,848	1,148,107	1,408,563	1,667,898	1,911,500	2,112,088	2,251,699	2,288,125
REND.1 a 2 SM	82,626	188,259	358,841	580,856	823,064	1,140,154	1,494,974	1,901,638	2,282,540	2,622,346	2,898,595	3,019,941	3,038,210
S/REND+S/DECL	15,805	31,152	44,390	62,616	79,601	100,760	132,151	156,078	177,087	201,152	222,905	234,009	234,688

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICILIOS - PNAD/1990

Tabela 5

Aposentados e pensionistas - INSS/91

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	2,559,974	4,180,363	6,368,423	8,927,741	12,072,378	1,330,672	12,072,378	12,072,378	12,072,378	12,072,378	12,072,378	12,072,378	12,072,378
REND.ACIMA 2 SM	282,172	460,778	701,956	984,056	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672	1,330,672
REND.ATE 0,5 SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REND.1/2 a 1 SM	1,363,282	2,726,564	4,089,846	5,453,128	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410	6,816,410
REND.1 a 2 SM	914,520	993,021	1,576,620	2,490,557	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296	3,925,296
S/REND+S/DECL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FONTE: INSS

Tabela 6

Empregadores por faixas de rendimentos e faixa etária

FAIXA ETÁRIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	113,877	185,957	283,290	397,137	537,021	697,675	898,399	1,142,665	1,415,583	1,717,751	2,044,156	2,417,180	2,841,884
REND.ACIMA 2 SM	100,641	164,344	250,364	350,979	474,605	616,586	793,981	1,009,856	1,251,054	1,518,102	1,806,570	2,136,238	2,511,580
REND.ATE 0,5 SM	818	1,336	2,035	2,852	3,857	5,011	6,453	8,207	10,168	12,338	14,662	17,362	20,412
REND.1/2 a 1 SM	2,857	4,665	7,107	9,963	13,472	17,502	22,537	28,665	35,511	43,091	51,279	60,637	71,291
REND.1 a 2 SM	7,504	12,253	18,667	26,169	35,386	45,972	59,198	75,294	93,277	113,188	134,695	159,275	187,260
S/REND+S/DECL	2,057	3,359	5,118	7,175	9,702	12,604	16,230	20,643	25,574	31,033	36,929	43,668	51,341

FONTE: IBGE - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS - PNAD/1990

Cenário 1

Considera-se a renda dos empregados com carteira, sem carteira, aposentados e pensionistas, conta própria e empregadores

1. CONTINGENTE DE BENEFICIÁRIOS

FAIXA ETÁRIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
POPULAÇÃO TOTA	4,553,180	7,435,210	11,326,901	15,878,915	21,471,978	27,895,458	35,921,137	45,687,728	56,599,920	68,681,675	81,732,473	96,647,265	113,628,415
REND.ACIMA 2 SM	489,048	951,479	1,842,788	3,174,130	5,198,534	7,501,281	10,663,450	14,815,615	19,371,940	24,028,213	27,842,977	29,372,392	29,786,854
REND.ATE 0,5 SM	141,086	272,801	447,236	647,315	900,032	1,188,967	1,520,042	1,857,918	2,230,454	2,669,809	3,206,622	4,229,189	4,987,270
REND.1/2 a 1 SM	1,506,980	3,050,573	4,719,394	6,489,669	8,397,060	9,011,134	9,742,872	10,619,227	11,594,626	12,809,532	14,516,069	16,668,222	17,171,885
REND.1 a 2 SM	1,044,289	1,303,335	2,249,946	3,683,302	5,746,077	6,554,218	7,573,279	8,909,221	10,416,537	12,130,312	14,363,393	16,393,593	16,633,851
S/REND+S/DECL	1,371,778	1,857,022	2,067,538	1,884,499	1,230,276	3,639,859	6,421,494	9,485,747	12,986,364	17,043,809	21,803,411	29,983,870	45,048,555
Nº BENEFICIÁRIOS	4,064,132	6,483,731	9,484,113	12,704,785	16,273,444	20,394,177	25,257,687	30,872,113	37,227,980	44,653,462	53,889,496	67,274,873	83,841,561

2. ESTIMATIVA DE CUSTO ANUAL EM US\$ MILHÕES

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	1,263	2,026	2,794	3,476	4,073	5,593	7,364	9,349	11,601	14,236	17,444	22,558	30,094
REND.ACIMA 2 SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REND.ATE 0,5 SM	58	112	183	265	369	487	622	761	913	1,093	1,313	1,732	2,042
REND.1/2 a 1 SM	441	892	1,380	1,898	2,456	2,636	2,850	3,106	3,391	3,747	4,246	4,875	5,023
REND.1 a 2 SM	122	152	263	431	672	767	886	1,042	1,219	1,419	1,681	1,918	1,946
S/REND+S/DECL	642	869	968	882	576	1,703	3,005	4,439	6,078	7,977	10,204	14,032	21,083

SALÁRIO MÍNIMO = US\$ 65

RENDA PADRÃO PARA COMPLEMENTO = US\$ 130

Cenário 2

Considera-se a renda dos empregados com carteira, aposentados e pensionistas

1. CONTINGENTE DE BENEFICIÁRIOS

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	4,553,180	7,435,210	11,326,901	15,878,915	21,471,978	27,895,458	35,921,137	45,687,728	56,599,920	68,681,675	81,732,473	96,647,265	113,628,415
REND.ACIMA 2 SM	306,787	529,550	965,189	1,629,687	2,658,921	3,716,447	5,275,946	7,547,694	10,156,976	12,920,588	15,290,263	16,095,131	16,107,099
REND.ATE 0,5 SM	0	1,021	2,310	8,042	23,829	40,478	63,562	85,988	111,085	144,868	170,702	196,016	200,541
REND.1/2 a 1 SM	1,373,681	2,758,110	4,171,114	5,641,390	7,145,399	7,325,543	7,550,354	7,821,798	8,128,278	8,535,515	9,143,568	9,660,092	9,706,488
REND.1 a 2 SM	921,084	1,032,677	1,723,365	2,783,448	4,451,169	4,754,119	5,164,034	5,753,717	6,448,046	7,311,599	8,553,597	9,531,032	9,584,067
S/REND+S/DECL	1,951,628	3,113,852	4,464,922	5,816,348	7,192,660	12,058,871	17,867,241	24,478,531	31,755,535	39,769,105	48,574,353	61,164,994	78,030,220
Nº BENEFICIÁRIOS	4,246,393	6,905,660	10,361,712	14,249,228	18,813,057	24,179,011	30,645,191	38,140,034	46,442,944	55,761,087	66,442,210	80,552,134	97,521,316

2. ESTIMATIVA DE CUSTO EM US\$ MILHÕES

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	1,423	2,385	3,512	4,701	5,987	8,359	11,201	14,452	18,039	22,023	26,478	32,646	40,561
REND.ACIMA 2 SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REND.ATE 0,5 SM	0	0	1	3	10	17	26	35	45	59	70	80	82
REND. 1/2 a 1 SM	402	807	1,220	1,650	2,090	2,143	2,208	2,288	2,378	2,497	2,674	2,826	2,839
REND. 1 a 2 SM	108	121	202	326	521	556	604	673	754	855	1,001	1,115	1,121
S/REND+S/DECL	913	1,457	2,090	2,722	3,366	5,644	8,362	11,456	14,862	18,612	22,733	28,625	36,518

SALÁRIO MÍNIMO = US\$ 65

RENDA PADRÃO PARA COMPLEMENTO = US\$ 130

Cenário 3

Situação de mínimo controle sobre a renda dos beneficiários (aplicação apenas no critério idade)

1. CONTINGENTE DE BENEFICIÁRIOS

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
POPULAÇÃO TOTA	4,553,180	7,435,210	11,326,901	15,878,915	21,471,978	27,895,458	35,921,137	45,687,728	56,599,920	68,681,675	81,732,473	96,647,265	113,628,415

2. ESTIMATIVA DE CUSTO ANUAL EM US\$ MILHÕES

FAIXA ETARIA	70 OU MAIS	65 OU MAIS	60 OU MAIS	55 OU MAIS	50 OU MAIS	45 OU MAIS	40 OU MAIS	35 OU MAIS	30 OU MAIS	25 OU MAIS	20 OU MAIS	15 OU MAIS	10 OU MAIS
TOTAL	2,131	3,480	5,301	7,431	10,049	13,055	16,811	21,382	26,489	32,143	38,251	45,231	53,178

SALÁRIO MÍNIMO = US\$ 65

RENDA PADRÃO PARA COMPLEMENTO = US\$ 130

Políticas de Ajuste e Desenvolvimento Social: o caso brasileiro

ENAP

RESUMO

O documento consta, na primeira parte, de um breve histórico das principais linhas de política econômica a partir dos anos 70, bem como de análises sobre os seus efeitos do ponto de vista social.

A segunda parte discorre sobre o modelo de intervenção social brasileiro, características e perspectivas, com um breve e genérico diagnóstico dos setores: Educação, Saúde e Previdência Social. Nela, tem destaque o atual Plano de Combate à Fome e à Miséria, como a medida por excelência adotada pelo governo e sociedade brasileira no enfrentamento dos problemas decorrentes da crise sócio-econômica e das políticas de ajuste estrutural.

Conclui-se com considerações gerais sobre a necessidade de priorizar-se a discussão sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social na região, sobretudo em vista das atuais perspectivas de integração regional.

"Se, por fim, o objetivo principal do governo não é, segundo vossa opinião, dar a maior força ou a maior glória possível a todo o corpo da nação, mas sim garantir a cada um dos indivíduos que a compõem o maior bem-estar, resguardando-o da miséria, neste caso, deveréis igualizar as condições, para constituir o governo democrático."

(Alexis de Tocqueville, 1805-1859).

1. MODELO(S) DE DESENVOLVIMENTO CONDICIONANTES DOS INSTRUMENTOS DE AJUSTE

As propostas de ajuste nos anos noventa, da nação brasileira, refletem a busca de reorientação do modelo econômico adotado nas décadas anteriores e incidem sobre a estrutura e financiamento do setor público, passando pela redefinição do padrão de intervenção do Estado nas áreas características da atividade econômica, tanto quanto naquelas eminentemente sociais.

É corrente o entendimento segundo o qual não é possível o desenvolvimento econômico e social sem o crescimento econômico. No caso brasileiro, considera-se que a crise econômica e a necessidade de controle do processo inflacionário se fundam na crise das finanças públicas. Não obstante, para que se criem as condições para a retomada do desenvolvimento, torna-se necessário não apenas o saneamento das contas públicas, mas um pacto entre os diversos setores da sociedade civil e do governo no sentido de que, juntos, possam garantir as bases da estabilização econômica e do crescimento.

O ajuste exige um esforço fiscal que tem efeitos diretos sobre o setor real da economia e sobre a distribuição da renda. Diferentemente do

que é comum propagar-se, o ajuste a ser feito não está circunscrito apenas ao âmbito das contas públicas, mas transcende-o, englobando toda a sociedade, instância sobre a qual recaem os custos do desequilíbrio financeiro que, por sua vez, se traduz no aumento de impostos, no ônus da redução quantitativa e qualitativa dos serviços públicos, bem como na redução das compras e pagamentos ao setor privado.

A crise do Estado brasileiro reflete o esgotamento do modelo de crescimento vigente nos anos 50 e 70. A mesma possibilita entrever os limites da dinâmica de industrialização, na qual as empresas estatais, os investimentos em infra-estrutura, os empréstimos subsidiados, os incentivos fiscais, constituíram as pedras basais da definição do papel do Estado. Para a continuidade do processo brasileiro de desenvolvimento desenhado a partir dos anos 50 seria, desde então, necessário um ajuste fiscal que definisse uma base tributária capaz de manter as atribuições de um Estado produtor e, simultaneamente, regulador das atividades econômicas e sociais. Ainda, seria necessário estabelecer um novo perfil das despesas estatais. Contudo, isso não foi realizado e as necessidades de financiamento do setor público foram atingindo proporções cada vez maiores, lançando-se mão do endividamento público como instrumento primordial de financiamento.

Hoje, decorridos mais de vinte anos, é possível considerar-se que o ajuste fiscal, seguido de uma redefinição do papel do Estado, foi por muito tempo adiado.

O endividamento em si não provocaria, necessariamente, distorções no padrão de financiamento do setor público, desde que houvesse sido rigorosamente utilizado como instrumento de política monetária ou de financiamento temporário do governo. Não obstante, os fatos demonstram que não foi dessa forma que a experiência brasileira sucedeu.

Nos anos 70, diante das novas demandas de investimento no mercado competitivo, optou-se pela estratégia do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual fundamentava-se nos investimentos produtivos públicos e na infra-estrutura em energia, transportes, siderurgia e comunicações,

entre outros. Um ambicioso programa de desenvolvimento em meio a uma conjuntura internacional adversa, marcada pela recessão mundial. Naquele momento, a necessidade de ajuste fora suplantada pelo desejo nacional de manter o papel protagonista do Estado na dinâmica do desenvolvimento.

Adiou-se, desta forma, um ajuste efetivo do balanço de pagamentos, que requereria, contrariamente às expectativas imperantes, recessão e transferências reais de recursos para o exterior.

Orientados pelo paradigma da substituição de importações e pela crença no milagre econômico, ao mesmo tempo não se configuraram as condições para o financiamento desse modelo, por meio de reformas tributárias efetivas e de uma reformulação da composição das demandas públicas. Assim, de tanto postergar-se, o processo foi se tornando mais complexo.

Somente em fins da década de 70, quando o contexto internacional sofreu mudanças substantivas com a ocorrência do segundo choque do petróleo e a elevação dos juros internacionais - fato que tornou o endividamento externo um grande problema para o país -, o debate sobre a necessidade de ajustamento interno passou a ser peça fundamental na agenda da política econômica, em decorrência do que impuseram as circunstâncias externas.

Nos anos 80, as políticas de ajuste foram formuladas sob o monitoramento do Fundo Monetário Internacional e buscaram incidir fundamentalmente sobre a balança comercial, com ênfase no ajustamento externo. Isto levou a que a preocupação com as finanças públicas fosse protelada.

O ajuste do setor externo deu-se, basicamente, em virtude da modificação da base produtiva para o mercado externo. Os investimentos frutos do II PND tornaram o país auto-suficiente em vários bens até então importados, tendo crescido o setor exportador de manufaturas. Do ponto de vista interno, seguiram-se os subsídios e os conseqüentes desequilíbrios do mercado interno e das finanças públicas.

Contudo, se na década de 70 o ajuste fiscal fora necessário para fazer face ao papel imputado

ao Estado desenvolvimentista; mais tarde tornou-se imprescindível não mais pela necessidade de financiar o desenvolvimento, mas para fazer frente às dívidas externa e interna. Assim sendo, a dívida interna passou a ser o problema central dos anos 80 e o elemento que veio captanear as exigências de ajuste das finanças públicas.

Diante do leque de atribuições do Estado, tornou-se cada vez mais difícil o cumprimento do seu papel com uma receita tributária tendencialmente em queda. Os efeitos negativos da estrutura de despesas sobre os serviços públicos tornaram-se visíveis. Evidenciou-se, a partir de então, um deterioramento progressivo dos serviços mantidos pelo Estado, sendo as áreas sociais as mais atingidas.

Algumas análises classificam como marginal o tipo de ajuste ocorrido nesse período, posto que incidiu sobre a parcela da população mais dependente dos serviços públicos e dos programas sociais nas áreas de saúde, educação, moradia, transporte urbano.

Indicadores do gasto social federal consolidado em diferentes áreas sociais apresentam um panorama da crise de investimentos nos setores a partir de 1980, e indicam a queda nas taxas de investimento, as quais atingiram pontos críticos: na Saúde, no período de 1982-83, com uma taxa negativa de -20,5%; no Saneamento e Meio Ambiente, no período de 1983-84, com uma taxa de -38,26%; na Educação e Cultura, no período de 1982-1983, apresentando taxa negativa de -17,82%; e, finalmente, Habitação e Urbanismo, no período de 1988-89, com uma taxa de decréscimo na ordem de -65,12%.

Aplicando-se a classificação mencionada - ajuste marginal - conclui-se que o ajuste operado nos anos 80 não representou uma modificação estrutural do padrão de financiamento do setor público, mas "uma acomodação dos gastos às demandas até certo ponto incompressíveis"¹, sendo a rolagem das dívidas públicas uma parte essencial destas.

Os programas de estabilização adotados na segunda metade da década, o primeiro dos quais notabilizou-se como Plano Cruzado, constituíram uma série de tentativas sem sucesso para reter a ciranda

inflacionária. No que concerne ao mencionado plano, dentre as múltiplas razões que possivelmente expliquem o seu insucesso encontra-se a insuficiência do instrumento de política econômica adotado para atingir o cerne da crise, qual seja, a redefinição da estrutura de financiamento do setor público. As propostas tornaram-se inexecutáveis diante da ausência de implementação efetiva de uma estratégia de reordenamento das contas públicas, com indicação segura das fontes de financiamento não inflacionárias e duradouras.

Em 1987 uma nova proposta de estabilização surgiu, desta vez com caráter gradualista, sem almejar uma inflação zero como a anteriormente mencionada, mas objetivando conter a espiral inflacionária. Por meio desta, denominada Plano Bresser, buscou-se a redução do déficit público. Prevalceu o vetor ortodoxo na definição da política econômica, sendo, contudo, preservados os elementos constitutivos do desequilíbrio financeiro do setor. Destarte, o êxito de controlar o processo inflacionário foi efêmero e a retomada das transferências de recursos reais para o exterior veio a acirrar o inequívoco conflito distributivo interno. Destacaram-se, ainda, como obstáculos ao sucesso dessa política, a resistência aos cortes orçamentários e subsídios e à realização de uma reforma tributária progressiva.

Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, vivenciamos a experiência do Plano Verão. A relação entre os níveis de governo havia sido alterada, bem como o equilíbrio das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo, arrolando maiores dificuldades para operar cortes no orçamento.

Verificou-se uma frágil articulação entre política fiscal e política monetária, centrada, por um lado, na contenção de gastos, reforma administrativa, privatização e rigidez na programação e execução financeira do Tesouro e, por outro, em taxas de juros elevadas. Em virtude da ausência de um pacto social que garantisse o apoio à medida, constatou-se que a estratégia programada permaneceu circunscrita à manutenção de taxas de juros elevadas, com o objetivo de impedir a fuga de recursos para o mercado de riscos ou para o consumo.

1 LACERDA, G.N & ARBACHE, J.S. "A Política do Não-Ajuste" in: *Indicadores Econômicos FEE: Análise Conjuntural*, 2º Trimestre de 1993.

As políticas de estabilização econômica adotadas nos anos 80, na visão de alguns analistas, refletiram um erro de diagnóstico por parte do governo, o qual se manifestou, entre outros aspectos, na aplicação de instrumentos semelhantes na realização do ajuste externo e interno.

Por erro de perspectiva, supunha-se um excedente de demanda agregada como explicação do processo inflacionário, o que permitiu que a ênfase da intervenção se fizesse por meio do achatamento da massa salarial, como mecanismo de reequilíbrio do mercado, fato que serviu para acentuar mais a recessão.

Adentrando-se na década de 90, evidencia-se a persistência de elementos do citado diagnóstico, não obstante o reconhecimento dos efeitos perversos, do ponto de vista redistributivo, da política econômica vigente, os quais se manifestam na redução da renda do trabalho - que representa a base do sustento da família - e que têm reflexos desestabilizadores sobre a economia, com os desdobramentos sociais decorrentes do desemprego, perda de receitas fiscais, acirramento da especulação financeira.

Segundo dados do último censo, realizado em 1991, a taxa média anual de desemprego aberto, em relação à PEA, variou de 3,59 a 5,76 pontos percentuais, no período de 1986 a 1993. (Fonte: IBGE. Elaboração: IPEA-Dipes).

O número de requerentes ao Seguro-Desemprego aumentou em 3,98, ou seja, quase quadruplicou no período compreendido entre 1987 a 1993, segundo dados da Coordenadoria de Seguro-Desemprego e Abono Salarial do Ministério do Trabalho.

No que tange à evolução dos rendimentos, o maior valor do salário mínimo nos últimos doze anos registrou-se em 1982, quando equivalia a US\$ 122,00 (US\$ de setembro de 1992). A partir daí, o mesmo sofreu decréscimos contínuos. Os menores valores ocorreram em 1990 (US\$ 58,41), apresentando uma discreta elevação em 1991 (US\$ 65,90), e nova baixa em 1992, quando atingiu o valor de US\$ 62,52.²

O ano em curso iniciou com uma política salarial mais favorável que aquela em vigor no ano de 1992. Com uma inflação mensal oscilando entre 25 e 32%, a nova lei salarial, nº 8.542, em vigor desde janeiro de 1993, introduziu reajustes quadrimestrais e antecipações bimestrais para as faixas de rendimento equivalentes a até 6 SM (seis salários mínimos). Essas mudanças objetivaram aumentar o grau de proteção aos salários frente ao processo inflacionário, tanto através da extensão da faixa salarial contemplada pela política, como por meio da ampliação das antecipações bimestrais. Ressalta-se que as antecipações foram estendidas aos aposentados e pensionistas da Previdência Social, bem como aos trabalhadores sem data-base.

Considerando-se que, de acordo com dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio do IBGE, de 1990, 86,2% dos trabalhadores percebiam até 5 SM, estima-se que, na vigência da nova política salarial, menos de 14% dos assalariados permanecem sem a indexação integral de seus rendimentos.

Desta forma, a política salarial do atual governo constitui uma tentativa de minimização dos custos sociais do ajuste, na medida em que oferece uma margem de proteção à renda do trabalhador e, ainda, em que incorpora um representativo grupo da população, anteriormente penalizado, qual seja o de beneficiários da previdência social.

No que se refere aos níveis de concentração de riqueza, indicadores de distribuição de renda, no Brasil, relativos a 1990, sugerem uma inexpressiva redução da desigualdade, se comparados ao do ano anterior, no qual alcançou-se o ponto mais alto da década de 80, quando foi observado o coeficiente de GINE na casa de 0,647 pontos percentuais. A redução da desigualdade em 1990, entretanto, não resultou de uma melhoria da renda da população mais pobre. Segundo explicam os analistas, a mesma deu-se em consequência da perda real de ganhos dos mais ricos.

Não obstante, se cotejados os dados de 1990 com 1981, verifica-se que o rendimento mensal dos 10% mais ricos apresentou crescimento real de 3,1 pontos percentuais em sua participação

2 Brasil: Indicadores Sociais. Nov. 1992. IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

na renda total (passando de 46,6% em 1981 para 49,7% em 1990), em detrimento das perdas dos 80% mais pobres, que foi de 3,5 pontos percentuais no mesmo período (passando de 37,3% em 1981 para 33,9% em 1990). Ressalta-se que, dentre os mais ricos, a parcela mais beneficiada pertence ao 1% do estrato mais elevado³, o que exemplifica o modelo concentrador vigente.

2. AJUSTE E PERSPECTIVAS DO ESTADO DE BEM- ESTAR BRASILEIRO

Diante do quadro recessivo que tem marcado as últimas décadas e considerando os efeitos concentradores do modelo de desenvolvimento econômico e social seguido, cabe agora abordar aspectos da ação governamental no que concerne à tentativa de atenuar os custos do ajuste, além da política salarial mencionada. Antes, contudo, é importante tecer algumas considerações sobre as características que têm marcado o tipo de intervenção social do Estado brasileiro e que, na conceituação acadêmica, denomina-se Estado de Bem-Estar.

Estudiosos do tema classificam o Estado de Bem-Estar brasileiro como de tipo meritocrático, tendo nascido entre os anos 30 e 70, como uma forma particular de regulação social entre o Mercado e a Sociedade, dentro de contextos específicos de desenvolvimento econômico.

Por meritocrático entende-se o princípio que rege o acesso dos indivíduos aos benefícios sociais, ou seja, os mesmos são garantidos em estreita relação com a posição social ocupada pelo indivíduo no mercado de trabalho, sendo por isso baseado no mérito ou no desempenho profissional e produtividade. Deste modo, a política social passa a ser um tipo de intervenção parcial no sentido de compensar as ações do mercado, ou a funcionar como mecanismo corretor das distorções dele decorrentes.

Esta caracterização tem sofrido diferentes interpretações, tendendo à alteração, em vista da particular combinação atual da política previdenciária,

em grande parte moldada pelo sistema de mérito, com a política de saúde, fundada numa nova concepção de seguridade social, a qual a partir da Carta Constitucional de 1988 estendeu o direito de acesso ao benefício a todos os cidadãos, como direito social, independentemente da base contributiva.

Essa coexistência particular e, ainda, a introdução da Renda Mensal Vitalícia do Regime de Previdência Social Urbana, alocada a idosos e aos deficientes físicos sem exigência de contribuição prévia - que para alguns teóricos aproxima-se de um salário social mínimo, característico de um outro padrão de intervenção de corte redistributivo-institucional - estaria configurando uma tendência à reestruturação do padrão de intervenção social brasileiro.

De acordo com essas análises, no caso do Brasil, o Estado de Bem-Estar, com todas as restrições e especificidades de um país em desenvolvimento, estaria vivenciando uma transição entre um modelo de proteção social marcado por:

a) uma extrema centralização política e financeira a nível federal - haja vista o contexto político e econômico em que foi historicamente gestado;

b) destacada fragmentação institucional;

c) uma exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão;

d) pelo princípio do autofinanciamento da inversão social e pela privatização, entendida como os beneficiários devendo pagar pelo que recebem, seguido do uso clientelista do aparato social;

para um Estado de Bem-Estar, cujas inovações processam-se basicamente em três níveis:

1) a nível político institucional - com uma forte tendência à descentralização político-administrativa em suas vertentes de municipalização e localismo;

2) a nível social - dimensão que envolve a participação dos diversos setores organizados da sociedade civil;

3 Ibid.

3) a nível da articulação público-privado - qual seja, aquele das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo, onde se verifica o predomínio da idéia de que o Estado deva ser provedor e não necessariamente produtor.

As transformações em curso processam-se à luz de um diagnóstico crítico, que detecta distorções na ação redistributiva do Estado e a regressividade das políticas sociais por ele mantidas. Não obstante, reconhece que as referidas distorções, por sua vez, constituem reflexos da estrutura social desigual sobre a qual se funda a ação estatal.

Simultaneamente, estas transformações associam-se à democratização da sociedade brasileira, processo este que tende a desencadear uma maior aproximação entre decisões, demandas e demandantes dos benefícios sociais, e assim operar no sentido da reestruturação do modelo, por intermédio da crescente participação social.

A crise fiscal do Estado brasileiro, contudo, impõe limites objetivos à ação social deste e remete à consideração do problema da estrutura de financiamento das políticas sociais. A mesma processa-se diferentemente em cada setor, sendo-lhes também peculiares os problemas e estratégias de enfrentamento da crise, bem como as alternativas para a transformação em curso.

Um breve diagnóstico da área, com algumas incursões nos setores Educação, Saúde e Previdência Social, permite abordar de forma genérica os principais elementos que têm sido alvo de preocupações políticas e a forma característica com que cada um deles responde às exigências de mudança.

Os indicadores apontam a regressividade no gasto social. O índice de participação percentual no produto interno bruto (PIB) decresceu em todas as áreas sociais, à exceção da previdência social, na qual os níveis foram praticamente mantidos, se considerarmos os valores de 5,92, 5,59 e 5,94 pontos percentuais, nos anos de 1990, 1991 e 1992, respectivamente (Fonte: IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Coordenadoria de Políticas Sociais).

O "gasto social federal per capita" apresentou decréscimo de 35,56, 12,86 e 59,55 pontos percentuais (Números Índice - Base : 1980 = 100,00), nas áreas de Saúde, Saneamento e Educação, respectivamente, no intervalo de 1990 e 1992.

Os dados relativos ao gasto social federal consolidado nas diferentes áreas sociais, de 1980 a 1992 mostram uma tendência de crescimento até 1982, queda sensível a partir de 1983, recuperação em 1987. Embora tenha sido observada uma recuperação da taxa de crescimento anual a partir de 1987 com valor de 9,14 pontos percentuais, com relação aos anos de 1984, 85 e 86, onde se verificaram os percentuais de 8,18, 8,25 e 8,33, respectivamente; esta recuperação vai atingir seu pico em 1990, com 11,39 pontos percentuais, a partir do qual verifica-se uma queda acentuada até alcançar 9,74, em 1992.

3. EDUCAÇÃO

O setor Educação mostra-se bastante atingido, conforme revela o indicador de gasto social per capita. E embora sejam inegáveis os esforços empreendidos, nos últimos anos, pelo governo federal, junto aos estados e municípios, no sentido de garantir o acesso à escola fundamental a um percentual expressivo de crianças na faixa de 7 a 14 anos (cobertura de 45% em 1960, elevada a 86,9%, em 1990, conforme dados do Ministério da Educação e Cultura), o saldo desta expansão vem sendo questionado em virtude das condições precárias do sistema educacional, bem como da população beneficiária: instalações e conteúdos didáticos inadequados, número de matrículas insuficiente, elevados índices de evasão escolar e de repetência.

Na década de 80, de cada 3 matrículas de alunos em qualquer série do ensino fundamental, apenas 1 era relativa a aluno que havia concluído regularmente a série anterior. As outras duas deviam-se a alunos repetentes ou evadidos que retornaram à escola. Na década de 90, cerca de 3,5 milhões de crianças, na faixa considerada, ainda permanecem sem acesso à escola.

A expansão da oferta do ensino fundamental, por outro lado, tem levado à redução das taxas de analfabetismo, a qual se reduziu a 17,6%, em 1990.⁴ Não obstante, a baixa produtividade do sistema de ensino manifesta-se na reduzida escolaridade média da população maior de 15 anos e no grande contingente de adolescentes e adultos subescolarizados, sem grandes perspectivas de incorporação ao mercado laboral.

"As estatísticas mostram que, dos 17,5 milhões de analfabetos formais com idade superior a 15 anos, apenas 4,1 milhões encontram-se no grupo economicamente mais ativo, ou seja, entre 15 e 29 anos. Neste grupo, é mais preocupante a incidência de subescolarização: 18,8 milhões não chegam a completar quatro anos de escola".⁵

Visando reverter o quadro de ineficiência do seto e dar cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal de 1988, a qual universalizou o direito à educação; e, ainda, em consonância com as recomendações contidas na DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, firmada em março de 1990, na Tailândia, da qual o Brasil é signatário, o Ministério da Educação lançou oficialmente o Plano Decenal de Educação para Todos.

O referido Plano tem por objetivos:

a) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências, cognitivas e sociais, fundamentais para a plena participação na vida econômica, social, política e cultural do país;

b) universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;

c) ampliar meios de alcance da educação básica;

d) fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos;

e) promover ambiente adequado à aprendizagem;

f) incrementar os recursos financeiros para a manutenção e investimentos na qualidade da educação básica - com a recuperação, no mínimo, dos níveis de gasto público no setor alcançados no final dos anos 80, em torno de 4,3% do PIB, buscando-se elevá-lo ao patamar de 5,5% (PIB), no decorrer da década - e conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;

g) estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

Dentre as estratégias definidas para ação, destacam-se: o estabelecimento de padrões básicos de ensino para a rede pública; fixação de conteúdos mínimos e socialmente úteis, de caráter universal, a ser oferecidos a todas as crianças, considerando-se a heterogeneidade sócio-cultural da clientela; valorização do magistério; e o desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional, com estímulo às inovações tecnológicas.

No âmbito das ações governamentais em curso, destaca-se a intensificação dos seguintes programas: Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente-PRONAICA; Projeto Nordeste de Educação; Programa de Apoio a Inovações Pedagógicas e Educacionais; Programa Nacional do Livro Didático, bem como o Programa Nacional de Salas de Leitura, os quais fazem parte da Política Nacional de Incentivo à Leitura, sendo coordenados pela Fundação Biblioteca Nacional; ressalta-se, ainda, o Sistema Nacional de Educação a Distância, em fase de estruturação, com a participação de emissoras que compõem o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa, cuja ênfase é a formação e educação continuada para discentes e docentes de todos os níveis de ensino. No que concerne a este último, destaca-se a sua importância em vista da dimensão continental do país e, sobretudo, do alcance e eficiência dos meios de comunicação sobre a sociedade brasileira.

Além das medidas objeto da ação do governo no setor educacional, tem-se registro do surgimento de experiências efetivas e exitosas como alternativas de enfrentamento dos problemas

4 Ibidem.

5 MEC. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, 1993, p.20.

inerentes à área educacional, de iniciativa de grupos e organizações civis da sociedade brasileira.

Especificamente, no que se refere à causa da infância e adolescência, o governo brasileiro tem participado do combate à violência, por meio da promoção das áreas de educação e saúde, conforme o que preconizam a Carta Constitucional e as Convenções Internacionais. Em abril de 1993, foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, fato que significou um avanço no sentido da efetivação do PACTO DA INFÂNCIA, não obstante reconhecermos os graves problemas de miséria e, inclusive, de abuso do poder sem o devido controle institucional de que têm sido acometidas as crianças brasileiras.

4. SAÚDE

No que se refere ao setor Saúde, destaca-se um aspecto interessante e, até certo ponto, paradoxal, no que concerne aos efeitos das políticas de ajuste: segundo alguns especialistas, o ajuste teve desdobramentos que possibilitaram dar impulso à consolidação do sistema universalizado, com ênfase na prevenção, ao mesmo tempo em que induzia a adequação do setor à gestão baseada no pressuposto da escassez de recursos.

O Sistema Único de Saúde tem efetivamente sofrido o impacto do ajuste, tanto quanto as demais políticas na área social. O financiamento do setor e o processo de descentralização em curso têm encontrado obstáculos de ordem institucional, os quais são explicados do ponto de vista das dificuldades políticas que implicam a transição de um modelo centralizador a outro mais flexível.

No que tange à sustentabilidade do mesmo, evidencia-se uma grande disputa por recursos do orçamento único da Seguridade Social, além da insuficiência de recursos destinados à área, e os efeitos nefastos da irregularidade dos fluxos financeiros.

Dentre as dificuldades de operacionalização do sistema, caberia, ainda, destacar a barreira cultural tendente a valorizar o aspecto individual, na

forma de acesso aos serviços, em detrimento do coletivo, e que tende a acirrar-se nos momentos de escassez de recursos.

No ano de 1993, contudo, foi dada prioridade à área, tendo sido constituído Grupo Especial para a Descentralização, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do novo modelo assistencial, construído, resumidamente, sobre os seguintes pilares:

(i) acesso universal à atenção à saúde integral- básica, secundária e terciária - como direito, sendo considerados fatores determinantes e condicionantes: o meio-ambiente físico (saneamento, habitação) e sócio-econômico e cultural (ocupação, renda, alimentação, educação);

(ii) gestão participativa através dos Conselhos de Saúde;

(iii) hierarquização e regionalização da rede de serviços de saúde a nível municipal, estadual e nacional.

Reconhecendo-se que um dos maiores desafios para a consolidação do sistema constitui a formulação e implementação de uma política de recursos humanos adequada, foi realizada recentemente uma Conferência Nacional de Recursos Humanos, com o objetivo de estabelecer diretrizes nesse sentido.

Embora sejam múltiplos e evidentes os obstáculos a serem enfrentados para a efetiva implementação dessa política, têm-se alguns indicadores que revelam o grau de necessidade e, ao mesmo tempo, de efetividade das ações de saúde, bem como apontam para a urgência de uma maior integração entre os setores sociais.

A taxa de mortalidade infantil, em 1992, aproximou-se de 45/1000 (nº de óbitos de crianças com menos de 1 ano a cada mil nascidos). Apesar do decréscimo de 40% registrado ao longo da última década, este indicador ainda é considerado alto, se comparado a muitos países da região.

Em termos de Brasil, a evolução dos níveis de mortalidade infantil evidencia nítidas diferenças regionais. No Nordeste, embora as taxas tenham

apresentado um decréscimo, a prevalência de causas-morte evitáveis denuncia condições sócio-econômicas desfavoráveis, particularmente no que se refere à precariedade do saneamento básico.

Mesmo diante do quadro de dificuldades levantadas, considera-se que a queda da mortalidade infantil está associada ao aumento do nível de instrução das mães, à queda da taxa de fecundidade, tanto quanto ao conjunto de ações empreendidas pelo poder público, dentre as quais se destacam: a expansão da rede de água e esgoto, a difusão da reidratação oral, o aumento da cobertura vacinal e a universalização do acesso à assistência médica-hospitalar.

Nesse aspecto, cabe salientar a importância de ações prioritárias de alcance social de programas, especialmente, voltados para a saúde materno-infantil, dentre os quais citam-se:

a) O Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno, com o qual o governo brasileiro teve destaque no cumprimento das recomendações da Organização Mundial de Saúde, consubstanciadas no Código Internacional sobre Comercialização de Substitutos do Leite Materno, dando origem à Resolução N° 5, do Conselho Nacional de Saúde, baixada em 1988, contendo "Normas para a Comercialização de Alimentos para Lactantes", tendo sido instituída, em dezembro de 1992, uma Comissão Central de Banco de Leite Humano, com o objetivo de fiscalizar, vigiar e assessorar o cumprimento das mesmas.

b) O Programa de Atendimento Pré e Perinatal, garantido no Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em julho de 1990;

c) O Programa de Atenção Integral à Saúde do Adolescente, oficializado em 1989; e

d) O Programa de Assistência ao Planejamento Familiar, criado em 1992, com fundamento no princípio da paternidade responsável, pautado no que dispõe o art. 226, § 87, da Constituição Brasileira, cujos serviços devem indicar e/ou fornecer todos os métodos contraceptivos disponíveis no país.

Especialmente no que tange a este último programa, observa-se a importância que assume a intervenção do poder público na área da reprodução

humana no Brasil, em vista das denúncias de práticas de esterelização em massa de mulheres brasileiras, e do quadro de alterações no comportamento demográfico do país.

5. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social tem sido alvo de preocupações do governo. Envidam-se esforços no sentido de sanear a administração do sistema, tendo-se procedido, nos últimos seis meses, revisão de aproximadamente 95% dos benefícios.

Não obstante o interesse demonstrado no sentido do resgate da eficiência administrativa, problemas de ordem estrutural, que afligem igualmente a área de saúde, constituem a pedra angular do setor.

O debate sobre a sustentabilidade do sistema tem assumido o centro das discussões, passando pelo questionamento da proposta de ação integrada entre a Saúde, Previdência e Assistência Social, encerrada no texto da Carta Constitucional em vigor. Nesse particular, o problema centra-se na disputa por recursos do orçamento único da Seguridade Social.

O complexo problema de financiamento do setor, contudo, é perspassado por limitações objetivas, tais como: a informalização da economia, o desemprego e achatamento da massa salarial. Acrescenta-se a isso, a evasão de receitas explicada, dentre outros fatores, pela resistência que se constata com respeito à manutenção da contribuição sobre o lucro das empresas.

Segundo dados do IPEA, entre 1986 e 1991, enquanto a receita global da Previdência caiu em 13%, a arrecadação sobre a folha de salários diminuiu em 22% em valores reais. Avalia-se que o grau de evasão dessa fonte tenha sido da ordem de 41% em 1988, contra uma média de 31,5% no triênio 1985/87.

Diante das alternativas que se colocam no debate, no sentido de criar um modelo em que coexistam um sistema público, de caráter redistributivo, financiado com a contribuição sobre

a folha de salários, limitado a um determinado teto; e um sistema complementar, público e privado, opcional e exclusivamente contributivo, capaz de fomentar a poupança interna, encontram-se dificuldades que os números expressam de forma inequívoca: 93% dos benefícios, no Brasil, estão abaixo de cinco salários mínimos, sendo que as contribuições sobre até cinco salários não chegam a 32% das receitas do sistema.⁶

Desta forma, reconhece-se que a inovação do setor faz-se necessária, não se podendo, contudo, ignorar os obstáculos estruturais que têm na informalização, no desemprego, no aumento da expectativa de vida da população, bem como na concessão de aposentadorias precoces, um forte peso no desequilíbrio financeiro do sistema, tornando, deste modo, insustentável a médio e longo prazos a relação contribuintes/beneficiários.

Em vista da crise de financiamento das políticas sociais, setores minoritários no debate a nível nacional colocam a perspectiva da focalização do gasto social. Acredita-se que em virtude do peculiar quadro social brasileiro, em que os processos de exclusão assumem grandes proporções, tornando crescente o nível de dependência das ações do poder público, propostas de seletividade, de natureza isolada, não têm tido muita ressonância, embora reconheça-se a existência de populações alvo de programas emergenciais específicos que, pelo próprio perfil, são seletivos.

6. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: EMERGÊNCIA COM APELO INSTITUCIONAL

O ajuste tem mostrado seus efeitos em todas as áreas da atividade econômica e do setor público. A sociedade sofre os custos do modelo de desenvolvimento concentrador, mas a sua reação já se faz sentir e tem sensibilizado o governo em seu conjunto.

Há um consenso de que o grande problema que atinge a nação brasileira, hoje, é a fome. Num país de grande extensão territorial e capacidade de produção de alimentos, 32 milhões de pessoas vivem em condições de absoluta miséria.

"O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja). A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dispõe-se de 3.280 Kcal e de 87 gramas de proteínas per capita/dia para uma recomendação de 2.242 Kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO)".⁷

O governo incorporou o combate à fome como uma prioridade nacional. A partir da mobilização conjunta dos vários segmentos do setor público, da sociedade civil e dos partidos políticos, a nação assiste ao debate sobre a implementação de um programa de segurança alimentar, já tendo sido efetivada a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Exceletíssimo Senhor Presidente da República, com o objetivo de encaminhar a Política Nacional de Segurança Alimentar.

Reconhece-se que o combate à fome somente será efetivado se vier a constituir-se no eixo central das estratégias de desenvolvimento econômico e social do país. Deste modo, as linhas de ação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, ainda que incorporem a distribuição de alimentos através de uma prática, reconhecidamente, assistencial e emergencial, supõem uma articulação de políticas mais ampla, no sentido de que, efetivamente, venham a desencadear um processo de dinamização do sistema econômico e social que possa redimensionar as desigualdades sociais.

Constituem prioridades definidoras de linhas de ação do referido plano: a redução dos preços dos produtos que compõem a cesta básica; a descentralização da merenda escolar; a implantação de um programa de atendimento ao desnutrido; e a revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador.

6 Dados do Ministério da Previdência Social, divulgados no Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal, setembro, 1993.

7 *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1993. p.6.

O Plano de Combate à Fome e à Miséria, concebido dentro da perspectiva da segurança alimentar, fundamenta-se nos princípios de solidariedade, parceria e descentralização. Dentre os objetivos visados para alcance por intermédio de ações empreendidas por organizações da sociedade civil e do governo estão: a geração rápida de emprego e renda para segmentos da população atingida pela fome e miséria; melhoria do poder aquisitivo da população de baixa renda; criação de oportunidades para as atividades do pequeno produtor rural, inclusive por meio de medidas que facilitem o acesso à terra em áreas de conflito e em zonas onde se concentre a pobreza rural; a promoção da agricultura, da agroindústria e de melhorias na comercialização dos alimentos; a redução do custo da cesta básica de alimentos da família brasileira; a distribuição de alimentos a grupos específicos da população e aos mais necessitados; ampliação dos recursos destinados a ações de combate à fome e à miséria; e mobilização da sociedade civil em torno da luta pela erradicação da fome e da miséria.

O Plano em questão, baseando-se em avaliações de experiências já empreendidas no campo da alimentação e nutrição, bem como de programas fragmentados e de pouca efetividade, busca superar esses vazios, mediante um esforço de articulação de políticas setoriais, tendo já logrado o apoio das mais diversas áreas do governo. O mesmo prevê, ainda, na sua execução a participação dos bancos oficiais: BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

No que diz respeito à área econômica do governo, embora o atual Plano de Ação Imediata opte por promover o reequilíbrio das finanças públicas basicamente através do corte nos gastos, aumento das receitas, equacionamento das contas entre os três níveis de governo - União, Estados e Municípios - e da aceleração do processo de privatização, como mecanismos para alcançar-se a estabilização da economia; estão sendo preservados os orçamentos relativos às áreas integradas no Programa de Segurança Alimentar, citando-se como exemplo o Programa de Merenda Escolar, o que significa o comprometimento do governo com o encaminhamento dessa política.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o ajuste é uma necessidade estrutural. Contudo, os seus efeitos também o são e, por isso, o Estado, o setor privado e as diversas organizações da sociedade civil devem unir esforços no sentido de redefinirem o quadro de desigualdades sociais que marcam o desenvolvimento da sociedade brasileira.

No debate da questão social, no Brasil, hoje, é quase unânime o entendimento de que as soluções não passam pelo caminho simples de imputar a responsabilidade da crise ao setor público ou ao privado. As análises mostram, ao contrário, que a rearticulação entre estes já é uma realidade, sendo necessário, contudo, o seu aperfeiçoamento e adequação às condições de vida da sociedade brasileira.

O quadro de problemas sociais apresentado não está restrito à realidade nacional. A integração regional que se coloca como perspectiva para o alcance do desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina lança o desafio à solução dos problemas sociais internos a cada país.

A integração regional supõe a abertura de mercado para a comercialização de produtos, serviços e trânsito de mão-de-obra. A mesma deve ser precedida de uma ação efetiva no sentido de que sejam restadas as assimetrias dos modelos de proteção social dos respectivos países, paralelamente ao fomento da qualificação dos seus recursos humanos, para que deste modo possam vir a integrar o mercado competitivo. Somente assim será possível garantir que a integração trilhe os caminhos do desenvolvimento e não venha a se constituir, contrariamente às expectativas, num fator de agravamento da situação social da região.

No que se refere ao Tratado do MERCOSUL, sabe-se, hoje, que foram criadas comissões especiais com o objetivo de estudar a legislação social dos países partícipes: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. No Ministério do Trabalho, do Estado brasileiro, funcionam oito comissões técnicas, dentre as quais destacam-se Emprego e Migrações, Segurança da Saúde no

Trabalho e Seguridade Social. A constituição destas comissões faz parte das ações empreendidas sob a orientação do Órgão Executivo do MERCOSUL. Contudo, urge que seja dada prioridade ao tema, a fim de que se vislumbrem soluções para possíveis problemas decorrentes dessa nova fase do desenvolvimento dos países da região.

O diagnóstico apresentado não esgota os problemas de ordem econômica e social que atingem um país de dimensões continentais como o Brasil. Tampouco tornou-se possível, através dele, dar conhecimento das diversas experiências e estratégias desenvolvidas pela sociedade brasileira, visando o enfrentamento da crise social e dos custos das políticas recessivas de ajuste.

O mesmo, no entanto, buscou elucidar de modo genérico e conciso os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento econômico seguido nas últimas décadas, responsável pelo processo de exclusão social crescente, bem como os instrumentos e limites das ações de governo no sentido de atenuar os seus custos.

Nesse sentido, aponta para a necessidade de revisão do modelo adotado, de modo que possa vir a compatibilizar-se com outros aspectos e necessidades do desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo redimensionando as desigualdades, no sentido da busca da equidade, sobretudo por meio da geração de empregos, da qualificação dos recursos humanos, e da democratização das instituições.

Reconhece-se, contudo, que as aspirações de mudança só abandonarão o campo da retórica, passando à prática, por meio de um grande pacto social, envolvendo elites, governo e população.

Buscando inspiração no discurso proferido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião da Reunião da VI Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, em Buenos Aires, dezembro de 1992, em que o mesmo afirmou não ser suficiente modernizar a economia, sendo importante e necessário o resgate do aspecto humano no desenvolvimento, cabe uma reflexão final sobre a responsabilidade que a sociedade juntamente com as instituições públicas têm na construção de um modelo de desenvolvimento melhor, mais humano e equitativo.

Essa responsabilidade vai revelando-se à sociedade brasileira a cada desafio que lança a crise das instituições políticas - como no caso das descobertas de atos de corrupção que assolam o país. As experiências de que padecem o Legislativo brasileiro, hoje, e o Executivo de antanho são ilustrativas, por outro lado, da co-responsabilidade dos Poderes no fortalecimento das instituições democráticas.

Nesse particular, as crises que enfrenta o país podem ser benéficas, pois são elas que possibilitam o amadurecimento político, mediante o afloramento da consciência de que a participação e o compromisso social com as instituições públicas constituem os instrumentos, por excelência, do regime democrático. Somente a partir de então, tornar-se-á possível a reconstrução do Estado brasileiro dentro de uma perspectiva mais ampla de modernidade.

8. BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. CAMARGO, J. Marcio. Criação de empregos produtivos no Brasil: processo de ajuste recente e perspectivas para o futuro. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 8, dez. 1992.
- CASTRO, A. Barros. *Ajustamento x transformação*. [s.l.]: CPLF, 1985.
- DRAIBE, S. M. Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL, 1989.
- _____. O welfare state no Brasil: características e perspectivas.
- FAJNZYLBER, F. Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- GIGENA, R. E. Altamira. Rol de las normas y convenios internacionales del trabajo en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) *Indicadores Económicos FEE*. [s.l.]: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1993.
- LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 28/29, 1993.
- NAVARRO, V. Produção e Estado de Bem-Estar. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n.º 28/29, 1993.
- TEIXEIRA, S.M Fleury. Estado Latino-Americano e Políticas Sociais: Limitações e Tendências na Conformação da Cidadania e do Estado. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 8, 1992.
- PELIANO, A.M. *O Mapa da Fome*: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, 1993.
- LACERDA, G.Narciso & ARBACHE, J. Saba. A política econômica do não-ajuste. *Indicadores Económicos FEE*. [s.l.]: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1993.
- SOJO, A. Naturaleza y selectividade de la política social. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, 1990.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.
- CRISIS económica: políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1986.
- FIOCRUZ. *Dados*. [s.l.: s.n.] n. 16. jul/ago, 1993.
- IPEA. *Brasil: indicadores sociais*. Brasília, 1992.
- PEBAYLE, R. As regiões fronteiriças e o projeto de integração do Mercosul. *Indicadores Económicos FEE*. [s.l.]: Fundação de Economia e Estatística Emanuel Heuser, 1993.

Documento produzido por técnicos da ENAP e apresentado na XXIII Reunião do Conselho Diretivo do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD, realizado em Brasília, entre os dias 27 e 29 de outubro de 1993.



**Publicações
ENAP
em 1994**

- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 1: Governabilidade
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo
- Estrutura e Organização do Poder Executivo (2 volumes)

**Próximos
lançamentos**

- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 2: Profissionalização
- História Administrativa do Brasil - Vol. 37
Organização e Administração do Ministério do Exército
Francisco Pondé
- Pobreza: um tema impostergável
Bernardo Kliksberg (compilador)
- O Novo Controle de Gestão
Henri Savall e Véronique Zardet