

SÃO PAULO EM

Perspectiva

VOLUME 18/ Nº 2/ ABR-JUN 2004

REVISTA DA FUNDAÇÃO SEADE

**POLÍTICAS
PÚBLICAS E SOCIAIS**

PROTEÇÃO SOCIAL NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

considerações sobre o Brasil

MARCIO POCHMANN

Resumo: A diferença entre países do centro do capitalismo e aqueles da periferia, quanto à proteção social, é gritante. Na periferia, houve dificuldade em completar o Estado de Bem-Estar Social, assim como as elites locais barraram os avanços da democracia. Apesar disso, o pequeno aparato social construído a partir da década de 30 passou a ser fortemente questionado desde a crise dos anos 80. Assim, o desafio hoje é vencer a exclusão social, construindo uma democracia social.

Palavras-chave: proteção social; Brasil; Estado.

Abstract: The difference between the countries in the center of capitalism and those on its periphery, regarding social protection, is shocking. In the periphery there was difficulty in completing the Social Welfare State, in the same way the local elites blocked the advances of democracy. In spite of this, the small social apparatus constructed since the 1930's began to be strongly questioned after the 80's crisis. Thus, the challenge today is to overcome the social exclusion, by building a new social democracy.

Key words: social protection; Brazil; State.

A evolução do capitalismo liberal, no início do século XX, desembocou em dois caminhos distintos: a partir da Revolução Russa, em 1917, ocorreram experiências inéditas de socialismo real, mas, com o passar do tempo, a proposta de ditadura do proletariado foi sendo transformada geralmente na ditadura do partido, e para as demais nações, sem experiências radicais de revolução socialista, predominaram as reformas de caráter socialdemocrata, em que a constituição do chamado Estado de Bem-Estar Social foi a peça fundamental para o estabelecimento da cidadania regulamentada. Apesar da convergência de uma série de reformas socialdemocratas realizadas ao longo do século XX em diversos países, observa-se que a presença plena e mais avançada do Estado de Bem-Estar Social foi uma excepcionalidade das economias que constituem o centro do capitalismo mundial, ou seja, uma minoria de nações e também uma parcela relativamente pequena do conjunto da população mundial. Nas economias capitalistas periféricas, as reformas de caráter socialdemocrata foram de menor expressão, engendrando significativas variações no grau de proteção social.

Foi a partir desse entendimento prévio que este estudo procurou tratar a evolução da proteção social no Brasil. Além desta introdução inicial, apresenta-se, na seqüência, uma breve recuperação das condicionalidades históricas que permitiram o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nas economias que constituem o centro do capitalismo mundial. Logo depois, busca-se analisar as condicionalidades históricas do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Dessa forma, espera-se contribuir para um melhor entendimento dos obstáculos e limites da evolução da proteção social num país periférico do sistema capitalista mundial. O texto encerra-se com uma breve conclusão.

PROTEÇÃO SOCIAL NO CENTRO DO CAPITALISMO MUNDIAL

As economias capitalistas desenvolvidas construíram ao longo do século XX, especialmente a partir do segundo pós-guerra, experiências até então inéditas em termos de avanços na proteção social e trabalhista. Para isso, coube ao Estado um papel singular como participante do

intenso processo de expansão econômica e do exitoso enfrentamento das iniquidades geradas no interior das sociedades capitalistas.

As características do Estado intervencionista foram, assim, congruentes com a fase de acumulação de capital marcada pela expansão da concorrência cada vez mais imperfeita (processo de monopolização dos capitais), em que tendeu a diminuir, ainda mais, a capacidade de autorregulação do mercado a partir de suas próprias forças. A politização da vida social, em contrapartida, assumiu papel central na agenda de transformação do capitalismo organizado.¹

Em seu período de maior glória, quase três décadas sucessivas após o final da Segunda Guerra Mundial (1948-1973), o chamado Estado de Bem-Estar Social² cumpriu distintas funções estratégicas, todas consagradas ao enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade. Durante esse período, todavia, duas diferenças importantes se fizeram destacar nos propósitos de atuação do Estado de Bem-Estar Social: de um lado, a experiência européia ocidental, que demarcou fortemente seu propósito de atuar *ex-post* sobre as iniquidades produzidas pelo desenvolvimento capitalista, por intermédio das políticas de natureza redistributivas (justiça tributária e transferências sociais); e de outro, a experiência norte-americana, que enfatizou bem mais a atuação *ex-ante* sobre as iniquidades geradas no capitalismo, por meio do sistema educacional e da regulação do patrimônio e do fluxo de renda (imposto de renda negativo).³

Por isso, é preciso identificar quais as principais referências estruturantes da constituição e do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, com uma espécie de contraponto da experiência de proteção social no Brasil.⁴

Vertentes da Proteção Social

A emergência do Estado de Bem-Estar Social está fundamentalmente vinculada ao abandono da concepção liberal clássica, originalmente consagrada por Adam Smith, em 1776, no seu livro *A riqueza das nações*. As críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade capitalista conduzido por forte pressão social organizada e operada por um novo tipo de Estado.

Em outras palavras, consagrou-se a importante politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado. Assim, quase um monopólio representado pelo Estado, em maior ou menor grau, foi difundido no

centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos cidadãos e garantir a edificação de uma sociedade menos desigual, enfrentando a estratificação imposta pelo mercado.

Para tanto, três foram as principais motivações que iluminaram o Estado de Bem-Estar Social, bem como o seu avanço ao longo do século XX. Primeiro, a motivação de característica pós-liberal – consolidada a partir da Depressão de 1929 –, que permaneceu circunscrita ao ambiente da proteção social e voltada tão somente para os mais fracos, justamente por serem incapazes de viver numa sociedade competitiva.⁵ Segundo, a motivação de natureza mais corporativa, que visou conceder a distinção da proteção social a determinadas categorias ocupacionais consagradas em decorrência de sua importância relativa no interior do mercado de trabalho. Não se trata, todavia, da pressão por uma transformação substancial da sociedade, em busca da equidade social, mas da manutenção do *status* daqueles que em algum momento histórico alcançaram ou continuaram a mantê-lo no interior do mercado de trabalho.⁶

Em outras palavras, a constituição das bases da proteção social dependeu da conformação e da distribuição do poder no interior das sociedades. Nesse caso, em síntese, não houve a constituição de um novo sistema de redistribuição do poder, apesar das garantias de proteção social diferenciadas por segmentos sociais.

Por fim, a motivação de natureza socialdemocrata, que privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferências destes fundos públicos para os mais pobres. Não se trata apenas de disponibilizar serviços sociais (educação e saúde) a todos ou mesmo a garantia direta de renda aos pobres, mas de fundamentalmente retirar das forças de mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.⁷ A renda primária, embora continuasse a ser repartida de acordo com a posição na ocupação (capitalista, proprietário, banqueiro, trabalhador), acabou por ser alterada substancialmente a partir da instalação de uma estrutura secundária de redistribuição da renda total (efeitos da tributação e transferência de renda via Estado).

Disso tudo surgiram, em menor ou maior dimensão no centro do capitalismo mundial, diversas experiências a respeito de um novo papel do Estado, especialmente constatado pelo comportamento do gasto público complementar à demanda agregada, que até a década de 30 era definida fundamentalmente pelo setor privado.

Condicionantes Estruturais da Proteção Social

O desenvolvimento dos regimes de proteção social no centro do capitalismo mundial não indicou uma trajetória simplesmente evolutiva, mas marcada por rupturas, continuidades e transformações históricas. Em todos os casos, pelo menos três condicionantes estruturais se fizeram presentes na fundamentação das estruturas do Estado de Bem-Estar Social,⁸ conforme apresentado sinteticamente a seguir.

Lógica Industrial Moderna – O processo de industrialização constitui uma das primeiras condicionalidades estruturais para a emergência do Estado de Bem-Estar Social. Diferentemente dos modos anteriores de produção, a lógica industrial moderna terminou por colocar num mesmo espaço físico uma ampla quantidade de empregados submetida a condições de trabalho e a padrões de vida semelhantes.⁹

Ao mesmo tempo, o emprego assalariado na indústria implicou inseguranças constantes diante do intenso ritmo de produção em grande escala e da introdução de novas tecnologias de gestão mais racional da mão-de-obra, que apontaram para novos tipos de doenças profissionais e invalidez precoce de pessoas idosas, de obsolescência ocupacional para pessoas de baixa escolaridade, de subocupação para crianças e adolescentes, de desemprego de adultos e chefes de família, entre outros. O componente organizativo propiciado pelo enorme contingente de empregados sob o mesmo teto viabilizou o surgimento de um novo tipo de sindicalismo, sobretudo na grande empresa, com preocupações direcionadas à garantia de melhores condições de trabalho e mais alto padrão de vida para todos, diferentemente do antigo sindicalismo de ofício que atuava fundamentalmente para ocupados com maior qualificação.¹⁰

Na mesma medida, o crescimento da capacidade de produção industrial, com escalas gigantescas e rápidos ganhos de produtividade, passou, por um lado, a oferecer maiores riscos de crises associadas à superprodução e, por outro, a exigir alguma rigidez na contratação de empregados, fornecedores de matérias-primas e de componentes de produção. Em síntese, precisou haver uma hierarquia funcional que definisse desde a progressão hierárquica interna (não se tratava mais de pequenas empresas, em que o dono conhecia todos seus empregados) até a jornada de trabalho organizada para atender à demanda da produção. Havia também o compartilhamento

da produtividade, garantindo disciplina e maior intensidade do trabalho.

Assim, a redistribuição de parte dos ganhos de produtividade com empregados ocupados (aumento real de salários e diminuição da jornada de trabalho), com consumidores (redução real dos preços) e com setor público (crescimento da carga tributária) permitiu a convivência menos agressiva no capitalismo desenvolvido, apontando para a consolidação de sociedades menos desiguais, mais homogêneas em direitos e no padrão de consumo. Não se tratava mais do repasse individual dos ganhos de produtividade, mas sim por meio do contrato coletivo de trabalho, da homogeneização dos ganhos entre trabalhadores do chão da fábrica e de ocupações intermediárias de chefia e supervisão.

Democracia de Massa – A partir da lógica industrial orientadora de maiores ganhos de produtividade, houve uma interação significativa de interesses comuns entre a classe operária e a classe média. É nesse parâmetro de ordem mais política que se estabelece um segundo tipo de condicionalidade estrutural que assenta a constituição de regimes políticos da democracia de massa. Com a universalização do voto, superando o estágio da democracia formal, meramente censitária – com votos somente masculinos e apenas para aqueles com posse expressiva de patrimônio e alta renda –, partidos políticos de base operária e de classe média foram organizados, em parte, inclusive, originários da organização de um novo sindicalismo.

Nesse sentido, o avanço da democracia nas economias desenvolvidas possibilitou a chegada da representação operária, inicialmente, no Poder Legislativo e, posteriormente, no Poder Executivo. No Legislativo, partidos de base operária defenderam e aprovaram as primeiras leis sociais e trabalhistas, buscando a generalização para todos ocupados – independentes dos setores econômicos – de conquistas anteriores alcançadas somente por empregados das grandes empresas industriais. Por fim, no Poder Executivo, os partidos de base operária e de classe média – primeiramente com coalizão de partidos e depois com maioria ampla – conseguiram aprovar reformas civilizatórias do capitalismo, como a tributária, a social e a trabalhista.¹¹ Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, especialmente com o mecanismo da progressividade sobre a renda e patrimônio, assim como a população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) como pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudos), aposentadoria (inatividade por

velhice), situação de invalidez ocupacional (pensão para deficientes físicos e mentais e doenças profissionais) e condição de desemprego (seguro-desemprego).¹²

Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial.¹³

Sociedade Salarial – Como terceira condicionalidade estrutural na emergência do Estado de Bem-Estar Social, destaca-se a conformação de sociedades salariais nos países centrais,¹⁴ isto é, sociedades constituídas a partir de mercados de trabalho organizados e assalariados, inclusive com intervenção dos Estados. Nesta organização, havia em torno de 8 a 9 empregos assalariados para cada dez pessoas ocupadas, com estatuto próprio de valores e direitos assegurados previamente tanto pelo contrato coletivo de trabalho, definido por negociação direta entre sindicato e empresários, como por direitos estabelecidos por legislação. A partir disso, normas de consumo e pa-

drão de vida superior foram atingidos por distintos segmentos da população trabalhadora, favorecendo uma importante aproximação entre classe média e operária.¹⁵

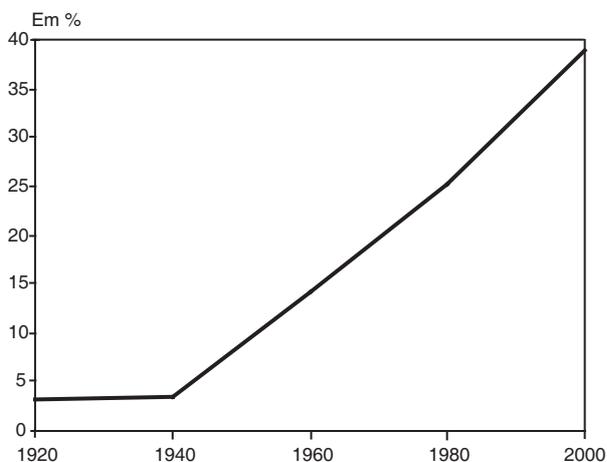
Em síntese, a presença de medidas de natureza trabalhista e social protetoras e de bem-estar foi fundamental para atingir maior homogeneidade social no centro do capitalismo mundial.¹⁶ Em outras palavras, o pleno emprego transformou-se no principal fundamento do processo de estruturação do mercado de trabalho organizado a partir do assalariamento, bem como possibilitou o acesso a um padrão relativamente homogêneo de bem-estar, a partir das altas taxas de crescimento econômico entre o final da II Guerra Mundial e o fim da Guerra do Vietnã.

Crise nas Condicionalidades Estruturais – Após quase três décadas de sucesso, o Estado de Bem-Estar Social passou a enfrentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade no centro do capitalismo mundial. Diante de um novo ambiente econômico marcado pela profunda desregulação da concorrência intercapitalista e por modificações importantes na base tecnológica, em meio ao predomínio das altas finanças, o Estado de Bem-Estar Social passou a ser questionado a partir da crise do final dos anos 70.

De um lado, o baixo crescimento econômico veio a obstaculizar a continuidade do pleno emprego, assim como

GRÁFICO 1

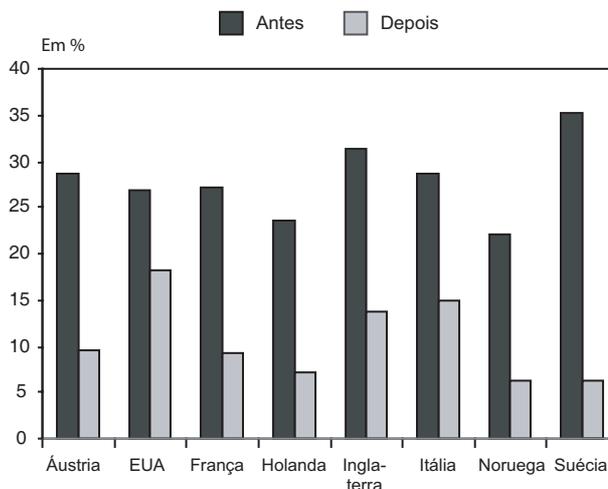
Participação das Transferências Sociais no Total da Renda das Famílias França – 1920-2000



Fonte: Conseil de L'emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale – Cerc.

GRÁFICO 2

Taxas de Pobreza¹ Antes e Depois de Políticas Sociais Países Selecionados – Década de 90



Fonte: Gordon; Townsend (2002).
(1) Definida em até 50% da renda média.

as transformações no padrão produtivo inocularam novas formas de trabalho, muitas à margem das contratações coletivas ou legislações existentes. A perda relativa de importância do emprego industrial, envolvida numa outra lógica de produção em redes mundiais, fragilizou compromissos sociais entre empregados e patrões, comprometendo as bases da sociedade salarial e esvaziando o conteúdo dos regimes democráticos.

Ademais, o ambiente de flexibilização dos mercados de trabalho voltou a favorecer a maior desigualdade de renda, surgida de uma nova condição de pobreza e do desemprego, negando a integração social e a homogeneidade no padrão de consumo constituídos a partir do fim da II Guerra Mundial. Não é coincidência que as várias reformas realizadas pelas forças das políticas, a partir do ideário neoliberal, procuraram desviar o papel do Estado de Bem-Estar Social.

Apesar de tudo isso, o Estado de Bem-Estar Social permanece ainda atributo inequívoco da proteção social e trabalhista das classes subalternas no capitalismo avançado.¹⁷ De todo o modo, a presença do Estado de Bem-Estar Social nas economias desenvolvidas tem sido fator importante de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda. Ao final do século XX, o centro do capitalismo mundial acumularia cerca de ¼ do total de sua população convivendo com renda abaixo da linha de pobreza, caso não houvesse a ação direta e a proteção social que torna residual a pauperização: algo em torno de 1 a cada 10 habitantes.

PROTEÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

As nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram os avanços na proteção social e trabalhista observada nos poucos países desenvolvidos durante o século XX, nem mesmo quando foram capazes de apresentar taxas elevadas de expansão de suas atividades econômicas. Esta é precisamente a experiência do Brasil que, por quase cinco décadas no século passado, foi um dos países que mais rápido conseguiram expandir sua economia no mundo, sem obter, todavia, resultados consideráveis no âmbito social.

Para países como o Brasil, que não pertence ao centro do capitalismo mundial, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. Mesmo tendo avançado consideravel-

mente no processo de industrialização durante o século XX, por exemplo, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho.¹⁸

Quando predominaram atividades econômicas primário-exportadoras, durante os primeiros quatro séculos de sua existência (XVI a XIX), o exercício do trabalho esteve submetido à intensa desvalorização, identificada pela imposição do trabalho forçoso e do genocídio indígena, pela escravidão e barbárie de negros e ainda pelo sistema de colonato depreciativo a europeus e asiáticos migrantes. Nessa fase do país, a questão social não apareceu concretamente como um problema à nação, quando muito, como um caso de polícia às elites, a ser enfrentado pela repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas.

Por incrível que possa parecer, nota-se, historicamente no Brasil, que diante de um considerável acontecimento – geralmente de natureza externa ao país – surgem algumas poucas brechas para expansão tanto das atividades econômicas como de medidas de proteção social. Verifica-se, inicialmente, como a grande depressão econômica do último terço do século XIX (1870-1890), no capitalismo central, terminou por oferecer oportunidades históricas que produziram algumas brechas a serem aproveitadas pelas economias periféricas.

Justamente durante esse acontecimento de maior importância no capitalismo central é que o Brasil terminou aproveitando uma oportunidade singular para formar as principais bases fundantes do sistema de proteção social. Conforme destacado anteriormente, a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui parte fundante dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil foi efetivamente introduzida somente a partir da abolição da escravatura (1888) e da implantação do regime político republicano (1889).

Não se deve esquecer, todavia, que o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, impondo uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, através da imigração de mão-de-obra européia e asiática, deixando a população negra excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. Da mesma forma, a implantação do regime republicano não foi nenhum caso esplêndido de participação popular e avanço seguido de maior democratização política do país.

Tudo isso não nega, contudo, a coincidência com o ciclo de forte expansão nas atividades produtivas, ocorrido no país, sobretudo, com a emergência da economia cafeeira no Sudeste e, por conseqüência, uma nova reinserção econômica nos fluxos do comércio mundial de produtos primários. Isso fica claro já nas duas primeiras décadas do século XX (1900-1920), quando o ritmo de expansão da economia brasileira foi 8% superior ao da economia norte-americana. Também se comparada à *performance* brasileira em relação a outros países, nota-se uma melhora considerável, coincidentemente, após a abolição da escravidão e a adoção do regime político republicano.

Observa-se que no período 1870-1890, a evolução do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro foi inferior em 70,6% ao da Argentina, em 36,7% ao do Uruguai e em 32,6% ao do México. No período 1900-1920, o ritmo de expansão do PIB brasileiro, embora ainda inferior em 30,3% ao da Argentina, terminou sendo superior em 20,2% ao do Uruguai e em 109,7% ao do México.

Uma outra brecha histórica criada para as economias periféricas ocorreu, mais precisamente, a partir da depressão econômica de 1929, que proporcionou ao Brasil uma nova fase de avanço nas atividades produtivas e no desenvolvimento de um sistema de proteção social. Isso porque a crise no centro do capitalismo mundial, durante a década de 30, abriu um vácuo no antigo modelo econômico agrário-exportador brasileiro, passível de ser ocupado naquela oportunidade tanto por um período de estagnação nas atividades econômicas existentes na época como por uma fase de crescimento em uma outra estrutura produtiva.

Diversos países pertencentes à periferia do capitalismo mundial permaneceram prisioneiros da estagnação produtiva por mais de duas décadas após a depressão de 1929. Quando comparados os níveis de produção de 1950 com os de 1930, nota-se, por exemplo, que países como Índia (-8,9%), Indonésia (-5,2%), Romênia (-3,0%) e Espanha (-0,1%) registraram desempenho negativo, em termos de crescimento econômico, enquanto outras nações apresentaram variações médias anuais próximas de zero, como Hungria (0,2%), Grécia (0,5%), Coréia do Sul (0,7%), Iugoslávia (0,8%), Honduras (1,1%) e Uruguai (1,6%).

Para uma crise que veio de fora, o Brasil reagiu muito bem a partir de uma mudança na correlação de forças sociais internas favoráveis à consagração de um novo modelo econômico, capaz de superar a antiga condição de economia agrário-exportadora. Isso não significou uma mera subordinação a reflexos externos, mas sim fruto

do estabelecimento de uma nova articulação de classes sociais, responsável pela expansão urbana e industrial nacional que superasse o predomínio das classes proprietárias rurais.

Entre 1930 e 1980, a produção nacional foi multiplicada por 18,2 vezes (6,0% ao ano),¹⁹ o que permitiu constituir uma das mais importantes possibilidades para a consagração de uma nova estrutura produtiva nacional (de base industrial), necessária à conformação do sistema de proteção social no Brasil. Tudo isso, todavia, não se mostrou suficiente para que o país chegasse a apresentar níveis de pobreza, de homogeneização do mercado de trabalho e de desigualdade social comparáveis a países com desempenho econômico similar.

Como se poderá verificar logo a seguir, o país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual. Isso ainda terminou sendo muito mais agravado pelo ingresso da economia brasileira numa fase de estagnação das atividades produtivas a partir de 1981. Sabe-se que a crise econômica internacional, acompanhada por uma série de ajustes promovidos nos países que compõem o centro do capitalismo, a partir da década de 70, impôs uma nova realidade aos países periféricos.

Novamente uma crise que veio de fora gerou um novo vácuo político interno, que terminou sendo preenchido, lamentavelmente, por uma fase de estagnação produtiva e não pelo crescimento econômico no Brasil, conforme ocorrido nas experiências anteriores.

O mesmo não aconteceu, contudo, com outros países periféricos, que demonstraram capacidade suficiente para ingressar numa nova onda de crescimento econômico. Podem ser destacadas, por exemplo, as economias que registraram rápido crescimento médio anual do produto interno bruto entre 1980 e 2001: Botswana (7,5%), China (7,3%), Coréia do Sul (7,3%), Cingapura (7,0%), Tailândia (5,9%), Índia (5,6%), Irlanda (5,5%), Paquistão (5,1%), Uganda (4,9%), Indonésia (4,5%), Chile (4,4%), entre outros.

No Brasil, assistiu-se à constituição de uma nova articulação de classe social responsável tanto pela secundarização do setor produtivo industrial como pelo avanço das classes proprietárias de ativos financeiros. Em função disso, o projeto de desenvolvimento nacional deu lugar gradualmente a um ciclo crescente de financeirização da riqueza, cujo principal sustentáculo de seu financiamento e legitimação política encontra-se no Estado.

O desenvolvimento das atividades produtivas foi obstaculizado, enquanto o sistema de proteção social tem

sido recorrentemente mitigado pelo contingenciamento de recursos públicos para a esfera financeira e pela desestruturação do antigo papel do Estado. Não tem sido por outro motivo que o país passou a acumular maiores indicadores de exclusão social, a partir do alto desemprego somado à antiga pobreza e desigualdade social.

Sem saídas, o ciclo de financeirização da riqueza depende da lógica de contínua transferência da renda gerada pelo setor produtivo, especialmente da renda do trabalho, bem como da compressão do gasto social. Durante a década de 90, o rendimento do trabalho perdeu 9 pontos percentuais de sua participação relativa no total da renda nacional, enquanto simultaneamente a carga tributária bruta foi elevada em 10 pontos percentuais.

Esse acréscimo na participação do Estado, no total do excedente econômico, resultou fundamentalmente no esvaziamento da renda das classes trabalhadoras e terminou não sendo alocado adicionalmente no gasto social, mas sim no atendimento dos serviços do endividamento público. Em 2003, por exemplo, quase 10% do Produto Interno Bruto foi transferido como pagamento de juros ao mercado financeiro, atualmente dominado por apenas cerca de 15 mil famílias.

Nesses termos, um sistema amplo e adequado de proteção social não parece ter viabilidade possível no Brasil. O conhecimento sobre a manifestação atual e a origem da proteção social na periferia do capitalismo pode contribuir para verificar o quanto o Brasil ainda precisa avançar na construção do seu Estado de Bem-Estar Social.

Constrangimentos no Brasil

Quando são tomados por referência os três indutores principais (lógica industrial, acesso à democracia de massa e conformação da sociedade salarial) que demarcam, no centro do capitalismo mundial, a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, chega-se a um melhor entendimento acerca da evolução da proteção social no Brasil. Sabe-se que a condição de economia periférica implica distinção temporal e qualitativa significativa na constituição da base material referente ao processo de acumulação de capital e de articulação das forças sociais.

Ademais, o acesso à base material necessária à constituição da estrutura industrial não se deu livremente no mercado internacional, mas sim dependente fundamentalmente das brechas históricas abertas a poucas nações. Conforme tratado anteriormente, o Brasil foi ágil em aproveitar algumas delas, especialmente durante as depressões

econômicas de 1870 e de 1929, mas, lamentavelmente, desde a crise econômica internacional na década de 70,²⁰ o país tem recorrentemente descartado as poucas e singulares brechas abertas às economias periféricas.

Como se sabe, o modo de proteção social no Brasil ganhou expressão fundamentalmente a partir da Revolução de 30. Embora não tenha significado de fato uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado no centro do capitalismo mundial, a Revolução de 30 se mostrou capaz de alterar o jogo político interno que até então prevalecia – por mais de quatro séculos – dependente significativamente das classes proprietárias rurais.²¹

Nesse sentido, a ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas constituíram novos atores responsáveis crescentemente pelo aparecimento de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado. Em particular, a Consolidação das Leis do Trabalho – que foi fruto de certa coalizão política da burguesia industrial com as classes operária e média –, terminou comportando-se como um entrave diferenciado à hegemonia das classes proprietárias rurais, que não representavam mais do que três mil famílias responsáveis pelo aprisionamento da política macroeconômica favorável ao modelo primário-exportador (taxa de câmbio, impostos e subsídios favoráveis à economia cafeeira).

É importante lembrar que a antiga e primária base industrial – originária em simultâneo com o êxito da economia cafeeira – encontrava-se prisioneira de um modelo de gestão do trabalho completamente ultrapassado (ausência de regulação pública sobre o trabalho e a concorrência intercapitalista). Por isso, destaca-se o papel da regulação pública do trabalho naquela oportunidade no Brasil, porque ela foi sendo consolidada justamente quando a atividade industrial nacional ganhava espaço, deixando no segundo plano as atividades do meio rural.

Até a década de 30, por exemplo, o empregador industrial absorvia praticamente a totalidade do custo de reprodução do seu trabalhador no preço final do produto ou serviço comercializado. Como uma espécie de herança do período escravista, o empregado industrial tinha praticamente a totalidade do seu custo de reprodução internalizado na estrutura da produção, significando, na maior parte das vezes, a responsabilidade da empresa pela constituição e manutenção, além do salário, das chamadas vilas operárias (moradia, educação, saúde, previdência e assistência, entre outros custos).

A partir da Revolução de 30, quando se estabeleceu o projeto de industrialização, que já era tardio em comparação com as fases de industrialização originária ocorridas no centro do capitalismo mundial, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizado da estrutura interna de produção da empresa. Em outras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros.

Nesse sentido, ganharam importância a definição do salário mínimo (criado em 1940) e a estrutura de tributação elaborada com vistas ao financiamento, pelo Estado, das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência. Todavia, essa nova possível articulação de parte das forças sociais não logrou constituir um amplo sistema de proteção social associado ao avanço da base urbano-industrial. Na realidade, foi estabelecido um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista,²² voltado tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada. Como a maior parte das classes trabalhadoras encontrava-se no campo, apenas os empregados urbanos foram beneficiados pelo salá-

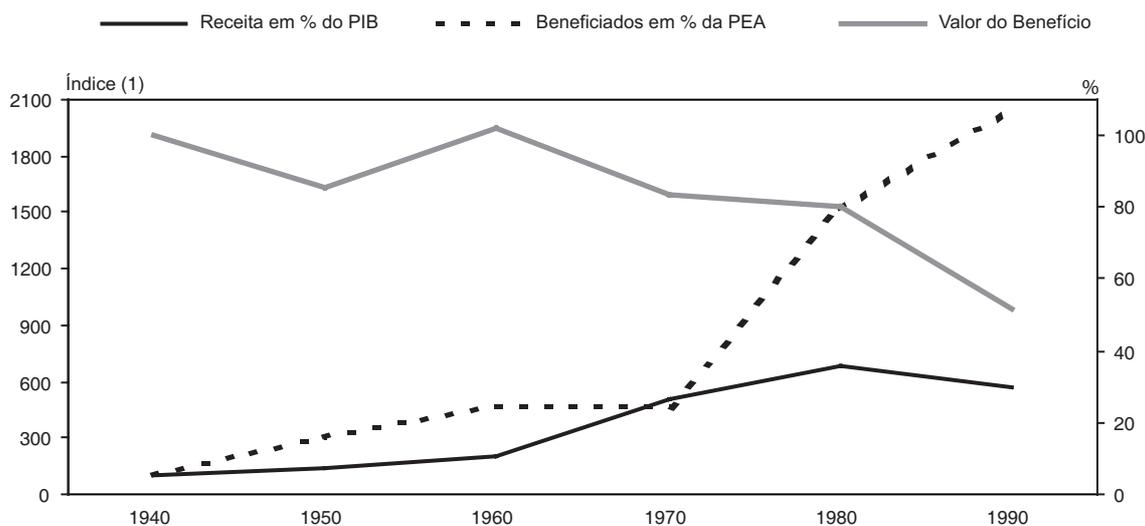
rio mínimo, assim como por toda a legislação social e trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho).

Ao mesmo tempo, a estrutura tributária implementada naquele momento demonstrou ser regressiva, dependendo de impostos e contribuições sobre o custo do trabalho. Assim, parte importante do sistema de proteção social foi financiada por base contributiva, por tributos indiretos e subvenções fiscais, que, na maior parte das vezes, é regressiva, pois onera justamente a renda dos pobres.

Parte importante dos gastos sociais passou a estar atrelada ao comportamento dos salários e da folha de pagamento (fpag.) formal das empresas, como nos casos da educação pública, que depende do salário-educação (2,5% da fpag.), da qualificação profissional (1,6% da fpag.), do entretenimento (1,5% da fpag.), da invalidez por acidente de trabalho (2,0% da fpag.), da previdência e assistência social (20,0% da fpag. e até 11,5% do salário) e da proteção ao desemprego (8% da fpag.). Na totalidade, o financiamento geral da proteção social representou em torno de 1/3 do custo total do empregado urbano, o que tornou o acesso ao contrato formal de trabalho mais difícil e um problema para o acesso e difusão de uma cidadania de natureza regulada.²³

GRÁFICO 3

Evolução do Índice do Poder de Compra Referente ao Benefício da Previdência e Assistência Social, do Percentual de Aposentados e Pensionistas no Total da PEA e da Participação da Receita Previdenciária no PIB
Brasil – 1940-1990



Fonte: Pochmann (1995).
(1) Base: 1940=100.

Por outro lado, dada a composição do financiamento do gasto social dependente de subvenções e de receitas contributivas, indelevelmente associadas ao emprego assalariado formal, observou-se que a ampliação da cobertura de beneficiados pelo sistema de proteção social implicou, muitas vezes, queda no valor real do benefício, precarização do serviço ofertado pelo setor público e fragmentação da assistência em bases filantrópicas.²⁴

Dessa forma, as restrições no financiamento das políticas de proteção social e a natureza regulada de acesso aos benefícios – vinculada ao emprego assalariado formal –, impediram que a incorporação de novos segmentos populacionais viesse acompanhada da melhora dos serviços ofertados e do valor real pago como benefício social. A perspectiva de universalidade da proteção social terminou sendo postergada, indicando que a incorporação de novos beneficiados (geralmente mais pobres) representasse, em alguns casos, o abandono voluntário de segmentos mais ricos da educação e saúde públicos.

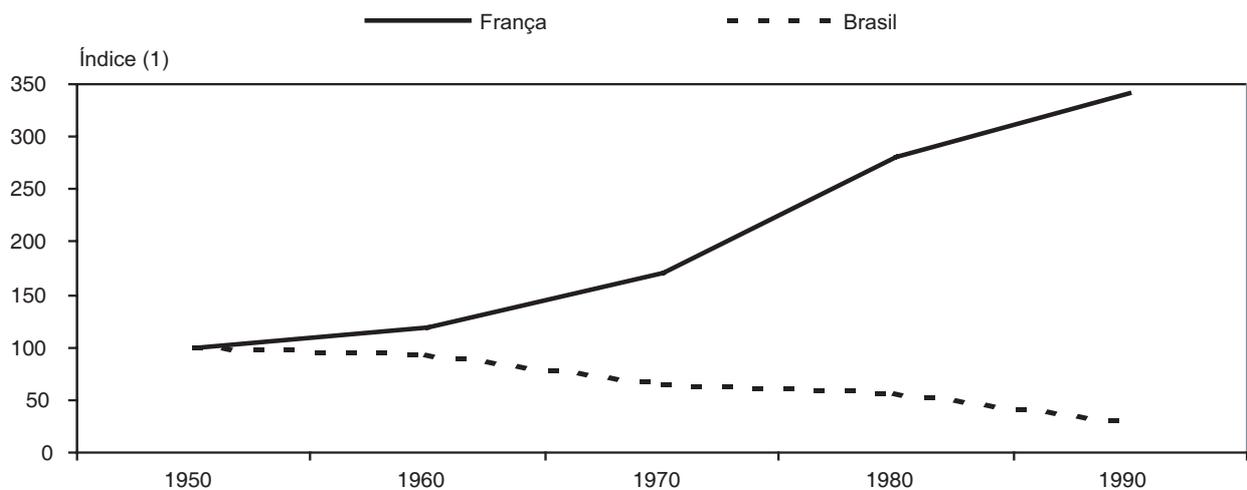
Assim, e isso é muito importante, a classe média não apenas terminou por abandonar a educação fundamental e a saúde pública, para buscar nas ofertas privadas de proteção social, como também deixou de ser parceira na defesa

da universalização do sistema de proteção social. Da mesma forma, o corporativismo de certas categorias profissionais mais elitizadas, a meritocracia da escolaridade mais elevada numa sociedade de analfabetos e o particularismo de segmentos ocupacionais de mais alto rendimento contaminaram as possibilidades de maior articulação de interesses e ação política entre classes operária e média no Brasil.

Nesse sentido, também podem ser identificados vários sinais de proximidade das políticas sociais a uma maior privatização do Estado. Seja de parte dos fundos públicos, seja pela gestão terceirizada das atividades de fornecimento de bens e serviços públicos, o setor privado terminou sendo um dos grandes beneficiados pela natureza mais mercantilizada de funcionamento do Estado no Brasil.²⁵

Também é necessário frisar como o comportamento real dos salários, especialmente do salário mínimo, foi determinante para o acesso ou não à sociedade de consumo de massa no Brasil. Sem que o poder aquisitivo do salário mínimo acompanhasse a inflação, bem como os ganhos de produtividade, tornou-se difícil a criação de uma sociedade de consumo de massa no país, mesmo para trabalhadores com contrato formal e atendidos pelo sistema de proteção social.

GRÁFICO 4
Evolução do Poder de Compra do Salário Mínimo
Brasil e França – 1950-1990



Fonte: Pochmann (1995).
(1) Base: 1950=100.

O prolongamento do processo de desvalorização do salário mínimo iniciado pelo regime militar, em 1964, também contribuiu para desfazer a possibilidade de alianças políticas estratégicas entre trabalhadores sindicalizados e organizados nas grandes empresas e o conjunto de trabalhadores de salário de base. Nesse sentido, com a evolução do piso salarial bem acima do valor do salário mínimo para trabalhadores sindicalizados nas grandes empresas, houve o abandono da luta pela elevação do valor real do mínimo nacional, enquanto a maior parte dos ocupados de remuneração de base, sem organização e sindicatos combativos para defender o valor do mínimo nacional, aceitou ampliar a jornada de trabalho (horas extras em excesso) e adiantar a colocação da mulher e de filhos em idade precoce no mercado de trabalho como forma de compensar a queda no rendimento familiar desde a década de 60.

Em certa medida, os sindicatos de trabalhadores, enquanto representantes dos empregados formais, permaneceram permanecendo prisioneiros dos interesses de parcelas específicas das classes operária e média. Mesmo assim, a articulação com instituições políticas, mais especificamente com o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, já que os partidos de esquerda estiveram quase sempre na ilegalidade, possibilitou a ampliação lenta e gradual da proteção social para outras parcelas da população trabalhadora, por intermédio de legislação social e trabalhista apropriada, especialmente entre 1946 e 1964.

Apesar disso, por exemplo, em 1923, foi aprovada uma legislação que inaugurou a primeira experiência brasileira de previdência social (caixa de aposentadoria dos ferroviários), que foi modificada posteriormente por lei para as principais categorias profissionais urbanas (institutos de aposentadorias e pensão) a partir dos anos 30. Somente na década de 60 foi constituído, por intermédio de legislação, o fundo próprio de assistência médica e de assistência e aposentadoria para trabalhadores rurais (Funrural), imediatamente à unificação dos fundos de aposentadoria e pensão para empregados urbanos (Instituto Nacional de Previdência Social).

Desde o final da década de 70, o fortalecimento do chamado novo sindicalismo no Brasil permitiu a retomada não apenas da redemocratização nacional, mas também da defesa de uma agenda mais ampla, vinculada aos interesses do conjunto dos trabalhadores rurais e urbanos. Todavia, sem o instrumento do contrato coletivo de trabalho, mesmo após o fim do regime militar (1964-1984), os sindicatos continuaram a depender ainda da legislação para avan-

çar a proteção social e trabalhista, seja pela atualização do valor real do salário mínimo, seja pela introdução do décimo terceiro salário, do salário-família, entre outras medidas mais recentes (seguro-desemprego, um terço de férias, redução na jornada de trabalho, etc.). O mesmo também pode ser identificado em relação aos interesses patronais que se mostraram em grande parte dependentes da legislação e do poder policial do Estado, como nos casos da repressão à ação sindical operária, da imposição de arrocho salarial (legislação salarial, 1964/94) e da garantia de financiamento de suas entidades de representação de interesses (tributação parafiscal, como sistema “S” e contribuição sindical).

Por meio de lutas sindicais e políticas partidárias foi possível, pela Constituição Federal de 1988, atingir a unificação do sistema de assistência e previdência social para trabalhadores urbanos e rurais. Apesar da importância do parlamento no desenho legal do sistema de proteção social, a experiência de democracia de massa no Brasil é relativamente contida no tempo. Somente a partir de 1930, por exemplo, que o país superou o estágio da democracia censitária, quando menos de um décimo do total da população votava.

Com o voto universal para a população adulta e escolarizada, o regime democrático ganhou importância inequívoca na constituição do sistema de proteção social. Talvez por isso, toda vez que o movimento popular parecia ganhar força (e maioria no Legislativo ou no Executivo), o autoritarismo foi utilizado por interesses econômicos e políticos contrários a isso, a fim de bloquear as brechas de avanços sociais possíveis, como durante o Estado Novo (1937-1945), no conservadorismo extremo do presidente Dutra (tornou ilegais os partidos de esquerda) e ainda no Regime Militar (1964-1984).

Esse bloqueio da democracia de massa no Brasil, justamente nos momentos cruciais de sua história, evitou a realização das chamadas reformas civilizatórias do capitalismo ocorridas nas economias centrais. Em síntese, o país esqueceu-se da reforma agrária que permitisse redistribuir a concentrada propriedade fundiária, da reforma tributária que tornasse progressiva a estrutura dos impostos, chegando a atingir sobretudo os ricos, e a reforma social que fizesse universal o acesso regulado aos direitos sociais e trabalhistas que permaneceram tão somente direcionados aos empregados assalariados formais.

Sem a constituição de uma estrutura secundária de repartição da renda, assistiu-se, no Brasil, a contínua concentração da renda e da propriedade ao longo do tempo.

Da mesma forma, políticas de transferência de renda aos estratos mais pauperizados da população praticamente deixaram de ser implementadas, o que implicou constante e abundante pressão de mão-de-obra no interior do mercado de trabalho. Nessas condições, não houve possibilidade de a sociedade salarial ser completada, pois o mercado de trabalho funcionou com enorme excedente de mão-de-obra e diversas formas de ocupações não-assalariadas.

Mesmo havendo ampliação considerável do assalariamento no Brasil, que passou de cerca de 1/5 do total dos ocupados, no final da década de 30, para cerca de 2/3, em 1980, o mercado de trabalho manteve-se extremamente heterogêneo, tanto no que diz respeito ao fato de o emprego assalariado ser composto por trabalho sem contrato formal, como pela diversidade de ocupações não assalariadas e, na maioria, ilegais.²⁶

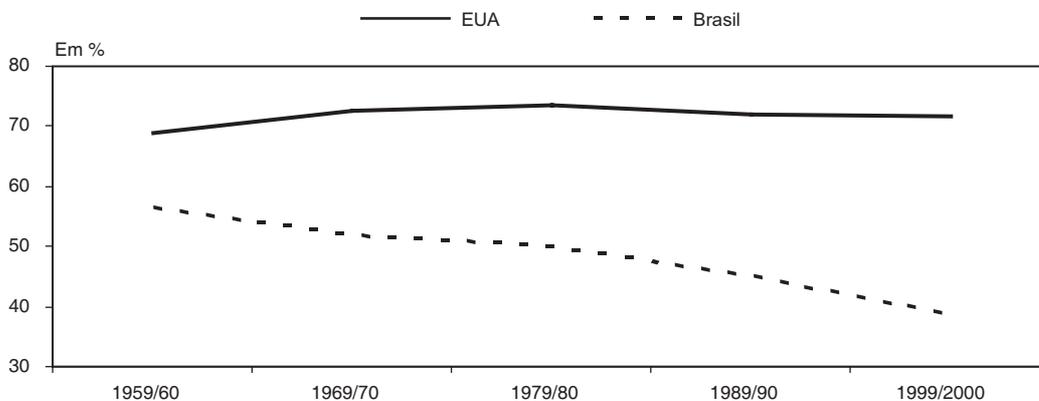
Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias centrais – responsável pela generalização das condições e relações de trabalho assalariadas para praticamente todos os setores de atividades produtivas –, perpetuaram-se no Brasil relações de trabalho não capitalistas. Setores econômicos como agricultura de subsistência e serviços urbanos vinculados ao abastecimento (pequenas mercearias), lojas e oficinas de reparação e de atendimento pessoal e familiar permitiram que uma verdadeira economia de baixos rendimentos contribuísse para a

cobertura de parte importante do custo de reprodução da força de trabalho, mesmo nos grandes centros industriais do país. A autoconstrução de moradias, muitas vezes em terrenos ilegais, transformou-se numa das poucas alternativas criadas pela engenhosidade popular para fazer avançar o atendimento de habitações, de água e luz (famosos gatos).

Isso tornou possível tanto a abertura de imensas frentes de ocupações urbanas sem acesso ao sistema de proteção social, como o barateamento do custo de reprodução do trabalhador formal, que recebeu salários reais decrescentes, especialmente a partir do regime militar. Nesse sentido, o novo contexto projetado pela industrialização nacional terminou combinando o moderno com velhas formas não capitalistas de ocupação de mão-de-obra.

Tudo ocorreu, é claro, durante o auge do ciclo de industrialização (1930-1980), quando o país experimentou taxas inéditas de expansão da produção. Acontece, todavia, que a partir de 1981 o ciclo econômico foi invertido, com inegáveis conseqüências socioeconômicas para o país. Num quadro de ruptura de vários elos das cadeias industriais, que forçam fundamentalmente a especialização produtiva e a concentração da renda em segmentos de baixo valor agregado e conteúdo tecnológico, a nova lógica de competição industrial contribui para o dismantelamento da desregulação do

GRÁFICO 5
Evolução da Participação do Rendimento do Trabalho da Renda Nacional
Brasil e Estados Unidos – 1959-2000



Fonte: Mishel (2003); Pochmann (2001).

mercado de trabalho. Assim, o desassalariamento passou a ser a norma, com intercruzamento no interior das plantas produtivas de distintos segmentos ocupacionais: trabalho autônomo, trabalho em cooperativas (falsas ou não), programas de estágios, trabalhadores assalariados contratados indiretamente pela terceirização, empregados assalariados diretamente contratados.

Entre 1992 e 2002, por exemplo, observa-se que 2/3 do aumento da ocupação na indústria de transformação no Brasil ocorreu por intermédio do trabalho autônomo. Ao mesmo tempo, nota-se também que, na década de 90, sete a cada dez ocupações criadas pertenceram a somente quatro famílias ocupacionais: trabalho doméstico, ambulantes, serviços de limpeza e manutenção e segurança.²⁷

Enfim, uma profusão ainda maior (heterogênea) de ocupações tem sido consagrada a partir das últimas duas décadas do século XX, implicando geralmente o exercício precário do trabalho, sem regulação pública e distante da organização sindical. Mesmo com a Constituição Federal de 1988, que tinha por perspectiva a consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil, verifica-se na prática que os avanços foram relativamente pequenos.

Sinais de retrocessos no sistema de proteção social no Brasil não são desprezíveis, diante da queda da renda do trabalho, da expansão do desemprego aberto e de ocupações precárias. Em contrapartida, a ampliação do gasto com previdência, assistência social e garantia de renda (previdência aos trabalhadores rurais, Lei Orgânica da Assistência Social e programas de transferência de renda) ajuda a combater a pobreza e a desigualdade social, ainda que sem capacidade de substituir a renda do trabalho.

Desafios da Proteção Social

Existe um importante contraste dos obstáculos e limites do Estado de Bem-Estar Social no Brasil e no centro do capitalismo mundial. Ainda que possam, em alguma medida, ser comparáveis, nota-se que no Brasil a situação é de outra natureza.

Como o Brasil encontra-se invadindo uma terceira década perdida em termos de crescimento econômico desde 1981, cabe inquestionavelmente definir o imperativo da expansão produtiva a rápidas taxas anuais e sustentadas no tempo como condição necessária para o desenvolvimento social. É claro que está sugerindo-se a expansão da renda como meio para sua melhor redistribuição social.

Isso porque se sabe que o país possui ainda uma importante questão demográfica a superar. Embora esteja

passando pela transição demográfica que torna crescentemente maior a população com elevada faixa etária, a expansão anual da População Economicamente Ativa tem sido acima de 3% como média anual. Dessa forma, o crescimento econômico precisa ser elevado, ao contrário de países de centro do capitalismo mundial que possuem praticamente uma população estagnada ou com baixa variação demográfica.

O Brasil tem espaço para racionalizar e buscar a eficiência do gasto social, embora parcela importante da população não contribua no financiamento social. Observa-se, por exemplo, que apenas uma pessoa a cada três encontra-se protegida pela regulação do mercado de trabalho, enquanto somente uma a cada duas contribui para a previdência e assistência social.

Tudo isso sem comentar o atraso da atuação das políticas sociais que são operadas por um padrão de gestão pública ultrapassado. A fragmentação do gasto social com ações setorializadas implicam somas elevadas somente no custo-meio de operação das políticas públicas, que na maior parte das vezes concentram-se nas medidas de natureza assistencial. Diante da dispersão de objetivos, permanecem elevados o clientelismo e o paternalismo das políticas sociais que terminam por obstruir a perspectiva necessária da emancipação social e econômica da população assistida. Da mesma forma, as iniquidades não se encontram somente na natureza do gasto social, mas fundamentalmente na forma de arrecadação tributária.

No Brasil persiste a regressividade na estrutura tributária, que termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, não somente o gasto social, mas sobretudo a arrecadação tributária constituem fundamentos potencializadores da desigualdade que já vem originária da distribuição primária da renda.

Por fim, cabe chamar a atenção para o desafio da maior importância da política social no Brasil, que é o de realmente democratizar a democracia representativa. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre alvo de mera assistência, quando muito.

Sem retomar o rumo político perdido desde a década de 80 – ao colocar para um conjunto mínimo de famílias ricas o aprisionamento da política macroeconômica de sustentação do ciclo de financeirização da riqueza no Brasil –, as ações sociais podem, cada vez mais, garantir uma

maior funcionalidade com a manutenção da pobreza e exclusão social. Assim, democratizar a democracia e avançar no modelo econômico que garanta expansão produtiva constituem bases necessárias para o sistema de proteção social que possa no Brasil romper com o ciclo estrutural de apartação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado nas páginas anteriores, procurou-se recuperar os principais aspectos fundantes do Estado de Bem-Estar Social nas economias centrais. Os três constrangimentos estruturais (lógica industrial, democracia de massa e sociedade salarial) que afincaram uma fase de exceção no capitalismo do segundo pós-guerra encontram-se em crise desde o final do século XX.

O Brasil, sem ter registrado o mesmo desempenho observado nas economias centrais, apresentou ao longo do século passado uma trajetória não desprezível de evolução de seu sistema de proteção social, sobretudo a partir da Revolução de 30. De acordo com características específicas de um país periférico, o Brasil avançou em várias medidas de proteção social, sem, contudo, romper com a natureza da exclusão social.

Desde 1981, a situação social tem sido agravada, mesmo com avanços consideráveis abertos pela Constituição Federal de 1988, particularmente pelo predomínio da estagnação produtiva e pelo ciclo da financeirização da riqueza. A desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada de políticas de corte neoliberal, combina uma nova condição de exclusão que se sobrepõe à velha exclusão herdada pelo passado colonial e escravista.

Não obstante os obstáculos e limites impostos à evolução do sistema de proteção social, o Brasil tem uma oportunidade singular de, ao democratizar a democracia, constituir um novo modelo de crescimento da renda e refazer as pazes com um futuro socialmente justo. Isso é possível, ainda que difícil de ser composto numa maioria política comprometida com o seu povo.

NOTAS

1. Sobre isso ver mais em Poulantzas (1981), Galbraith (1982) e Aglietta (1979).

2. De acordo com referência bibliográfica especializada, trata-se, neste ensaio, de identificar o especial papel que coube ao Estado cumprir nas economias de mercado desenvolvidas. Pela literatura especializa-

da considera-se o conceito de Estado de Bem-Estar Social utilizado tanto na língua inglesa de *Welfare State* como na língua francesa de *État-providence*.

3. Para mais detalhes, consultar Rawls (1972) e Dumont (1988).

4. As referências foram definidas com base em Esping-Andersen (1999) e Van Parijs (1997).

5. Ver mais em Meade (1964) e Friedman (1984).

6. Sobre isso ver Schmitter e Lembruch (1979) e Korpi (1980).

7. Ver em Erikson et al. (1987) e Przeworski (1985).

8. As referências podem ser encontradas em Marshall (1950), Wilensky (1975) e Korpi (1981).

9. Sobre as fases de industrialização e impactos da Revolução Industrial, ver Hobson (1984), Ayres (1984) e Barbosa (1985).

10. Sobre padrões de sindicalismo ver Hobsbawm (1981), Bihl (1998) e Pochmann (2003).

11. Sobre o papel da organização operária e a representação de seus interesses nos partidos políticos oportunizados pelo avanço da democracia de massa, ver Przeworski (1989), Offe (1984) e Flora e Heidenheimer (1981).

12. Para alguns foi possível atender, aos grupos, problemas de convivência no interior da sociedade capitalista, como Offe (1989).

13. Para mais detalhes, ver Mattoso (1995) e Pochmann (1995).

14. Sobre a homogeneização do exercício do trabalho, ver mais em Braverman (1981), Aglietta e Brender (1984) e Boyer (1982).

15. Ver mais em Zweig (1969) e Galbraith (1956).

16. Sobre isso ver Doeringer e Piore (1985); Reich e Gordon (1975) e Maliet (1963).

17. Acerca do debate sobre a atualidade do Estado de Bem-Estar Social no centro do capitalismo mundial, ver entre outros, Kelly (2001), Coates (2000) e Boyer e Drache (1996).

18. Sobre a problemática do subdesenvolvimento, ver Furtado (1980), Arrighi (1997), Robinson (1981) e Amin (1976).

19. Entre 1930 e 1950, a variação do Produto Interno Bruto foi de 153,9% (4,8% ao ano em média). Esse e outros dados estatísticos foram retirados de Maddison (2003).

20. Sobre a crise econômica da década de 70, responsável pelo desmoronamento do Sistema Financeiro Internacional constituído a partir de Bretton Woods, em 1944, que tinha taxas de juros fixas e paridade do dólar ao ouro, com adoção de políticas recessivas e de corte neoliberal, ver Belluzzo (1995) e Vilarreal (1984).

21. Sobre a natureza da revolução burguesa no Brasil, ver Sodré (1963) e Fernandes (1974).

22. Para mais detalhes, ver Aureliano e Draibe (1989).

23. Ver mais em Santos (1979) e Gomes (1979).

24. Para mais detalhes, ver Mestriner (2001), Sposati et al. (1985) e Fagnani (1997).

25. Acerca da natureza do Estado no Brasil ver Draibe (1985) e Oliveira (1999).

26. Para mais detalhes, ver SDTS (2003b).

27. Ver mais em Pochmann (2001) e SDTS (2003a).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo Veintiuno, 1979.

- AGLIETTA, M.; BRENDER, A. *Les métamorphoses de la société salariale*. Paris: Calmann-Levy, 1984.
- AMIN, S. *O desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: MPAS/CEPAL (Org.). *A política social em tempo de crise: articulação e descentralização*. Brasília: MPAS, 1989.
- AYRES, R. *The new industrial revolution*. New York: Balbuquer, 1984.
- BARBOSA, C. *O processo de industrialização do capitalismo original ao atrasado*. Campinas: IE/Unicamp, 1985.
- BELLUZZO, L. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE, n.4, 1995.
- BIHR, A. *Da grande noite à alternativa*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- BOYER, R.; DRACHE, D. *States against markets*. London: Routledge, 1996.
- BOYER, R. *L'emploi: enjeux économique et sociaux*. Paris: E. Maspero, 1982.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- COATES, D. *Models of capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- DOERINGER, B.; PIORE, M. *Internal labor markets and manpower analysis*. New York: Share, 1985.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUMONT, J. *Les systèmes étrangers de sécurité sociale*. Paris: Économica, 1988.
- ERIKSON, E. et al. *The Scandinavian model: Welfare States and Welfare Research*. New York: HSP, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: PUF, 1999.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n.8, p.183-238, 1997.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. *The development of Welfare State in Europe and América*. London: T. Books, 1981.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: A. Cultural, 1984.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- GALBRAITH, J. *The affluent society*. New York: H. H., 1956.
- GALBRAITH, K. *O novo estado industrial*. São Paulo: A. Cultural, 1982.
- GOMES, A. *Política e legislação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GORDON, D.; TOWNSEND, P. *World poverty*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- HOBBSBAWM, E. *Os trabalhadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- HOBSON, J. *A evolução do capitalismo moderno*. São Paulo: A. Cultural, 1984.
- KELLY, M. *The divine right of capital*. San Francisco: BK, 2001.
- KORPI, W. *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul, 1981.
- _____. Social policy and distributional conflict in the capitalism democracies. *West European Politics*, n. 3, p. 296-316, 1980.
- MADDISON, A. *The world economy: historical statistics*. Paris: OECD, 2003.
- MALLET, S. *La nouvelle classe ouvrière*. Paris: Seuil, 1963.
- MARSHALL, T. *Citizenship and social class*. Cambridge: CUP, 1950.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MEADE, J. *Efficiency, equality and the ownership of property*. London: Allen & Unwin, 1964.
- MESTRINER, M. *O Estado entre a filantropia e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MISHEL, L. et al. *The states of working América*. Cornell: CUP, 2003.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. (Orgs.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- POCHMANN, M. *Relações de trabalho e padrões de organização sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.
- _____. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudanças*. São Paulo: LTr, 1995.
- POULANTZAS, N. *Estado, poder e socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- _____. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: CUP, 1985.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Oxford: OUP, 1972.
- REICH, M.; GORDON, D. *Labour segmentatio*. Lexington: Heath and Co., 1975.
- ROBINSON, J. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SANTOS, W. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHMITTER, P.; LEMBRUCH, G. *Trends towards corporatist intermediation*. London: Sage, 1979.
- SDTS. *O desafio do emprego no Brasil*. São Paulo: SDTS/PMSP, 2003a.
- _____. *Trabalho legal, ilegal e alegal*. São Paulo: SDTS/PMSP, 2003b.
- SODRÉ, N. *História da burguesia brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1963.
- SPOSATI, A. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.
- VAN PARIJS, P. *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Ática, 1997.
- VILARREAL, R. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- WILENSKY, H. *The Welfare State and equality*. Berkeley: VCP, 1975.
- ZWEIG, F. *The worker in an affluent society*. London: Heinemann, 1969.
- _____.
MARCIO POCHMANN: Professor licenciado do Instituto de Economia e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo.

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

problemas de coordenação e autonomia

MARTA ARRETCHE

Resumo: Este texto pretende demonstrar que a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos e entre políticas particulares, condicionando a capacidade de coordenação governamental de políticas. Neste sentido, discute-se, no caso brasileiro, como se deu a adoção do governo federal.

Palavras-chave: federalismo; coordenação governamental; políticas sociais.

Abstract: This study intends to show that the concentration of the political authority varies among the federative States and among the private politics, affecting the capacity of governmental coordination of politics. This way, it is argued, in the Brazilian case, how the adoption of the federal government was chosen.

Key words: Federalism; governmental coordination; social politics.

Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social (Petersen, 1995, Banting; Corbett, 2003), bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais (Weir; Orloff; Skocpol, 1988; Pierson, 1996). Tenderiam ainda a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Weaver; Rockman, 1993), dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum (Weaver; Rockman, 1993; Tsebelis, 1997).

Entretanto, a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal (Stepan, 1999), bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (Riker, 1964, 1975). Como consequência, pode-se esperar que estes tendam a apresentar variações em sua capacidade de coordenar políti-

cas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas estas relações em cada Estado.

Este trabalho pretende demonstrar que, adicionalmente, a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. Para tanto, a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras será tomada como objeto de análise. Em conjunto, as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário.

O primeiro item deste artigo descreve muito brevemente os sistemas tributário e fiscal brasileiros, com o objetivo de demonstrar que a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas. A sessão seguinte procura mostrar que as coalizões de governo aumentam a base vertical de apoio dos presidentes, mas não são suficientes para explicar a capacidade de coordenação federal das ações de governo. A terceira parte apresenta a distribuição intergovernamental de funções em

algumas políticas sociais selecionadas, para destacar os recursos institucionais de que dispõe o governo federal para induzir as decisões dos governos subnacionais. O trabalho pretende demonstrar que, a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas.

OS SISTEMAS FISCAL E TRIBUTÁRIO BRASILEIROS

A federação brasileira adotou desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União.¹ A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição das competências exclusivas, caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da Reforma Tributária do regime militar (1965-68) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988 (Varsano, 1996; Affonso, 1999).

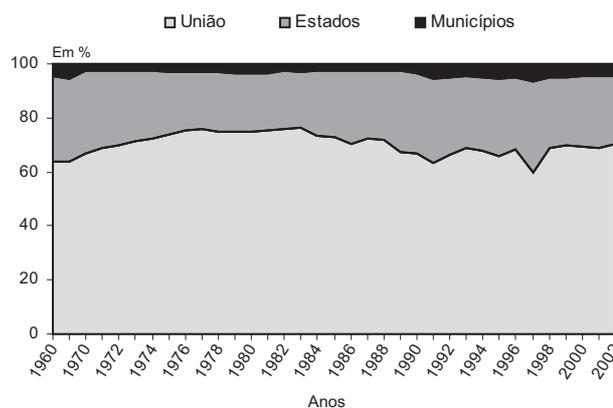
No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União.² O imposto mais importante é arrecadado pelos Estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Varsano et al., 1998). Na última década, a elevação da carga tributária – de 25% em 1991 para 34% em 2001 (AFE/BNDES, 2002) – foi derivada principalmente do esforço tributário da União e, complementarmente, dos municípios (Prado, 2001). Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios (Gráfico 1).

A arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais. A razão entre os Estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (Prado, 2001:50). No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados (Prado, 2001).

Desde a Constituição de 1946, esta desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais. Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados

GRÁFICO 1

Participação dos Três Níveis de Governo na Arrecadação Tributária Brasil – 1960-2002



Fonte: Varsano et al. (1998); Prado (2001); AFE/BNDES (2002); SRF (2003).

e municípios, bem como dos Estados para seus respectivos municípios (Varsano, 1996). Assim, os convencionalmente chamados de ciclos de centralização (Reforma Tributária de 1965-68) e descentralização (Constituições Federais de 1946 e 1988) do sistema fiscal brasileiro não se referem a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, mas estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos. Assim, em 1968, as transferências constitucionais da União somavam 10% da arrecadação de seus dois principais tributos e a quase totalidade destas transferências estava vinculada a itens predefinidos de gasto (Medeiros, 1986). Na Constituição de 1988, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios têm como fonte de receita a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais,³ sendo que as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação.

No plano vertical, o atual sistema de transferências fiscais permite que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os Estados (Serra; Afonso, 1999). Em 2002, a receita disponível (arrecadação própria + transferências) da União foi de 60% do total das receitas, ao passo que os municípios se apropriaram de 15%, permanecendo os Estados no mesmo patamar que estavam anteriormente à redistribuição (Gráfico 2). Além disso, este sistema favorece os municípios de pequeno porte. Gomes e MacDowell (1997) estimaram ser de 91% a participação das receitas de transferência nos municípios de menos de 5.000 habitantes. Em 22 Estados brasileiros, quanto menor a população do município, maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais, vale dizer, maior a disponibilidade de recursos *per capita* com liberdade alocativa, uma vez realizadas as transferências (Prado, 2001:68).

No plano horizontal, este sistema redistribui receita dos Estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos (Rezende; Cunha, 2002). Entretanto, as regras que acabaram por reger as transferências constitucionais têm

Região Sudeste, e dos municípios com menos de 20 mil habitantes, nas Regiões Norte e Nordeste, pode ser de até 46 vezes (Gomes; MacDowell, 1997:11). Uma vez realizadas as transferências constitucionais, a receita disponível *per capita* do Estado de Roraima foi de duas vezes a de São Paulo, em 1997 (Prado, 2001:55).

Na prática, estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais. Limitam também a possibilidade de arranjos federativos em que, ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem basicamente aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais.

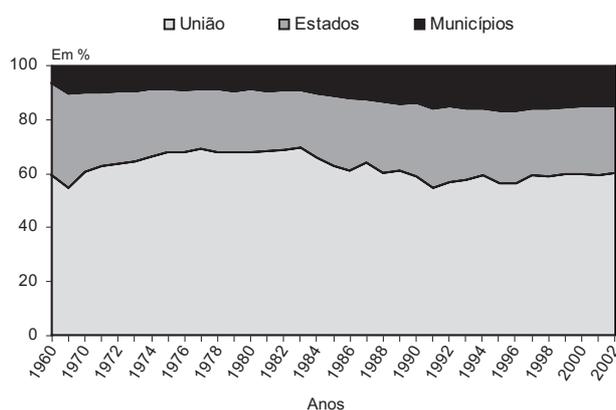
O sistema brasileiro de repartição de receitas tributárias é essencialmente um sistema legal (Prado, 2001), pelo qual receitas tributárias sem vinculação de gasto – com exceção das obrigações constitucionais de gasto em saúde e educação – são garantidas aos governos subnacionais, notadamente aos municípios de pequeno porte. Combinado a compromissos financeiros acumulados no passado, direitos assegurados em lei e vinculações constitucionais do gasto federal, este sistema produz alta rigidez do orçamento federal (Rezende; Cunha, 2003) – isto é, reduzido espaço para introdução de novos itens de gasto –, de tal sorte que esta tem implicado necessariamente elevação da carga tributária.

Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. Sistemas tributários e fiscais caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais (Rodden, 2001), tendência esta que no caso brasileiro foi limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais.

Adicionalmente, como as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, permanece necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais.

GRÁFICO 2

Participação dos Três Níveis de Governo na Receita Disponível Brasil – 1960-2002



Fonte: Varsano et al. (1998); Prado (2001); AFE/BNDES (2002); SRF (2003).

por conseqüência recriar novas desigualdades entre as Unidades da Federação (Prado, 2001:54). É enorme a variação na receita disponível entre os municípios e Estados brasileiros. A razão entre a receita média *per capita* dos municípios com mais de um milhão de habitantes, na

Em suma, a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e municípios.

O GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DA FEDERAÇÃO

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.

Imaginemos um objetivo nacional de política social, tal como elevar os padrões de qualidade do ensino fundamental, em vista das novas demandas da sociedade do conhecimento *vis-à-vis* os baixos índices de desempenho escolar dos estudantes brasileiros. A realização deste objetivo suporia a mobilização dos governos estaduais e municipais, que são os gestores das redes de ensino. O reconhecimento generalizado de que esta deveria ser uma prioridade nacional não implica que estes viessem a estabelecer a elevação da qualidade do ensino como uma prioridade de política pública no plano local e nem que, mesmo que venham a fazê-lo, estejam de acordo com as estratégias mais adequadas para elevar a qualidade do ensino.

Foi este precisamente o resultado da vinculação de gasto em educação da Constituição Federal de 1988. Embora Estados e municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto. Ainda que a autonomia de decisões de alocação de gasto tenha possivelmente produzido melhor adaptação a necessidades locais, seus efeitos foram a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações.

Sob tais condições institucionais, os partidos políticos poderiam operar como um mecanismo de contrapeso às tendências centrífugas do federalismo. Esta possibilidade, contudo, depende do grau de centralização do sistema partidário (Riker, 1975). No caso brasileiro, a fragmentação do sistema partidário – que passou de bipartidário para

altamente fragmentado a partir de 1988 (Nicolau, 1996) – tem implicado reduzido número de prefeitos e governadores do mesmo partido do presidente (Tabela 1). De 1990 até hoje, menos de 1/3 dos governadores era do mesmo partido do presidente. A única exceção foi o presidente Sarney, porque em seu mandato o sistema partidário contava com apenas três partidos efetivos, isto é, não era ainda multipartidário. Com exceção do presidente Itamar Franco, nenhum outro contou com mais de 18% dos prefeitos eleitos pelo seu próprio partido,⁴ ainda que todos tenham aumentado o número de prefeitos de seus respectivos partidos nas eleições realizadas durante seus mandatos. Portanto, mesmo na presença de partidos com estruturas decisórias centralizadas – uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário –, a frágil base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo.

A construção de coalizões de governo tende a reduzir estes efeitos (Tabela 1). No cenário menos favorável, montar coalizões de governo permitiu aos presidentes dobrar o percentual de prefeitos e governadores de sua base de apoio na estrutura vertical da federação. O presidente Fernando Henrique multiplicou por quatro o percentual de prefeitos da sua base de apoio em seu segundo mandato. A montagem de uma coalizão de governo permitiu que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique contassem com bases de apoio vertical próximas ou superiores a 2/3 do total de governadores e prefeitos.

Se a estrutura de todos os partidos da coalizão fosse centralizada – isto é, se todos os prefeitos e governadores se subordinassem às direções de seus respectivos partidos –, a construção de coalizões de governo compensaria os efeitos centrífugos derivados da descentralização fiscal. Adicionalmente, o efeito-demonstração da adesão dos governos da base de apoio vertical às políticas do Executivo federal poderia ter um efeito de constrangimento sobre os governos dos partidos de oposição, fortalecendo assim a capacidade de coordenação do governo federal.

No Brasil, não existem pesquisas conclusivas que permitam afirmar com segurança qual é o efeito dos partidos sobre as relações verticais da federação. A literatura sustenta que um dos efeitos prováveis do federalismo é descentralizar a estrutura decisória dos partidos, ao permitir que o controle de postos no Executivo opere como um recurso de poder nas barganhas intra-partidárias (Riker, 1975).

O exame da trajetória das políticas sociais brasileiras desde o governo Sarney revela que ocorreram variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais entre os presidentes. Os governos Sarney, Collor e Itamar tiveram pouco sucesso em suas tentativas de reformas que envolveram a coordenação nacional destas políticas (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996), ao passo que as duas gestões do governo Fernando Henrique foram mais bem-sucedidas em sua capacidade de induzir as decisões dos governos locais (Arretche, 2002). Uma análise que simplesmente constatasse a coexistência no tempo de dois

fenômenos permitiria afirmar que existe uma relação de causalidade entre a construção de bases verticais de apoio partidário na federação e a capacidade de coordenação das políticas nacionais. Observe-se, na Tabela 1, que as bases de apoio vertical do governo Fernando Henrique variaram entre 67% e 78% do total de governadores e prefeitos. Contudo, se tais bases de apoio fossem uma condição suficiente para a capacidade de coordenação federativa, tenderíamos a encontrar no governo do presidente Itamar Franco resultados mais positivos.⁵ Assim, a primeira parece ser uma condição de possibilidade para a segunda.

TABELA 1
Sustentação Partidária do Executivo Federal na Federação
Brasil – 1985-2004

Governadores e Prefeitos	Sarney (PMDB-PFL)	Collor (PRN-PDS-PFL-PTB)	Itamar (PMDB-PFL-PTB-PSDB-PSB)(1)	FHC 1 (PSDB-PFL-PTB-PMDB)	FHC 2 (PSDB-PFL-PTB-PMDB-PPB)	Lula (PT-PL-PSB-PTB-PPS-PDT-PCdoB-PMDB)(2)
Total de Governadores	(3) 22/23	27	27	27	27	27
Total de Prefeitos	(4) 3.941/4.142 (5) 4.287	(5) 4.287 (6) 4.762	4.762	(6) 4.762 (7) 5.378	(7) 5.378 (8) 5.559	5.559
Governadores do Partido do Presidente						
Números Absolutos	(3) 9/22	0	8	6	7	3
Em porcentagem	(3) 41,0/96,0	0	30,0	22,0	26,0	11,0
Governadores na Coalizão de Governo						
Números Absolutos	(3) 9/23	11	18	18	21	(9)10/14
Em porcentagem	(3) 41,0/100,0	41,0	67,0	67,0	78,0	(9) 37,0/52,0
Prefeitos do Partido do Presidente						
Números Absolutos	(4) 1.377/1.504 (5) 1.606	(5) 3 (6) 98	(6) 1.605	(6) 317 (7) 921	(7) 921 (8) 990	187
Em porcentagem	(4) 35,0/36,0 (5) 37,0	(5) 0,1 (6) 2,1	34,0	(6) 6,6 (7) 17,0	(7) 17,0 (8) 18,0	3,0
Prefeitos na Coalizão de Governo						
Números Absolutos	(4) 1.377/1.529 2.664	(5) 1.839 (6) 1.894	3.238	(6) 3.190 (7) 4.157	(7) 4.157 (8) 4.291	(9) 1.407/2.376
Em porcentagem	(4) 35,0/37,0 (5) 62,0	(5) 43,0 (6) 40,0	68,0	(6) 67,0 77,0	(7) 67,0 (8) 77,0	(9) 25,0/43,0

Fonte: Adaptado de Roma; Braga (2002); Figueiredo; Limongi (1999), com base no Banco de Dados Eleitorais do Brasil, IUPERJ.

(1) Desconsidera o fato de que o PSB saiu da coalizão e o PP entrou na coalizão em 1993. O PP não contava com nenhum governador ou prefeito no período. O PSB elegeu 48 prefeitos nas eleições de 1992.

(2) Em 2004, o PDT saiu e o PMDB entrou para a coalizão.

(3) Antes e depois das eleições de 1986.

(4) Antes e depois das eleições de 1985. Nas eleições de 1985, foram eleitos mais 127 prefeitos pelo PMDB, em 201 municípios.

(5) Resultados eleitorais de 1988.

(6) Resultados eleitorais de 1992. O PL entrou para a coalizão de sustentação do governo Itamar em 1991.

(7) Resultados eleitorais de 1996. No governo FHC1, os dados sobre os prefeitos da coalizão de governo incluem o PPB.

(8) Resultados eleitorais de 2000.

(9) Antes e depois da saída do PDT e da entrada do PMDB na coalizão de governo (2003/2004).

Na verdade, o exame dos *mecanismos e processos* que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares. Pesquisas sobre as políticas implementadas pelos governos locais não concluíram que exista relação significativa entre as decisões de governo e o pertencimento às siglas partidárias nacionais (Rodrigues, 2003; Marques; Arretche, 2003). Além disso, se a adesão aos programas federais dependesse essencialmente da construção de bases verticais de apoio na federação, a tendência seria encontrar variações significativas entre os diferentes presidentes no que diz respeito à capacidade de coordenação de todas as políticas, bem como pequenas variações nesta capacidade em um mesmo mandato presidencial. Na verdade, não é este o caso. A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais.

POLÍTICAS SOCIAIS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987-88 (Souza, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996; Affonso, 1999; Willis et al., 1999). Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco

ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

Política de Saúde

Na distribuição intergovernamental de funções, a União está encarregada do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais. Isto significa que o governo federal – isto é, o Ministério da Saúde – tem autoridade para tomar as decisões mais importantes nesta política setorial. Neste caso, as políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde. Em outras palavras, o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo.

A edição de portarias ministeriais tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde. Isto quer dizer que a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder Executivo e, marginalmente, o Congresso Nacional. O conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal. Nas condições em que se reduza a incerteza quanto ao fluxo das transferências, tornando crível que estas serão efetivamente realizadas, aumenta exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais.

É esta estrutura institucional que explica que, ao longo dos anos 90, o Ministério da Saúde tenha conquistado a adesão dos governos estaduais e municipais ao SUS. Em maio de 2002, 5.537 dos 5.560 municípios brasileiros – 99,6% do total – haviam assumido a gestão parcial ou integral dos serviços de saúde. Em 2000, os municípios brasileiros foram responsáveis, em média, por 89% do total da produção ambulatorial no Brasil, com um desvio padrão de 19% (consideradas todas as categorias de provedores), e por 84% da rede ambulatorial, média esta acompanhada de desvio padrão decrescente. Isto é, a rede e a

produção de serviços ambulatoriais se tornaram basicamente municipais, o que não era absolutamente a realidade da distribuição destes serviços no início dos anos 90 (Marques; Arretche, 2003).

Estes resultados são, em boa medida, explicados pela capacidade de o Ministério da Saúde induzir as decisões dos governos municipais. Estes eram responsáveis por 9,6% do total do gasto consolidado em saúde em 1985, por 35% em 1996 (Medici, 2002) e por 43% em 2000 (Ferreira, 2002). Pelo conceito de origem dos recursos, a participação dos municípios passou de 9,3% em 1985 para 28% em 1996 (Medici, 2002).

A participação de Estados e municípios no processo de formulação da política de saúde, por sua vez, está institucionalizada por meio de conselhos com representação de Estados e municípios.⁶ A institucionalização destes espaços de negociação suprimiu do Ministério da Saúde a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS. Tais conselhos funcionam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao Executivo federal.

Políticas de Habitação e Saneamento

O sistema nacional de oferta de serviços de habitação e saneamento foi instituído nos anos 60 e 70. As reformas institucionais realizadas nas décadas de 80 e 90 não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções. O governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas: um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é direcionada ao financiamento de programas de saneamento e habitação (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS).

Os serviços de saneamento básico são providos por 27 companhias estaduais, que controlam a maior parte das operações no setor, com base em contratos de concessão dos serviços com mais de 4.000 municípios brasileiros. Nos demais municípios, os serviços são operados por autarquias e órgãos municipais. A produção de habitações para população de baixa renda é realizada por companhias municipais, com atuação de âmbito regional.⁷ Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infra-estrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de Estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de habitação e saneamento sem aportes federais. O papel do governo federal

como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais.

A distribuição da autoridade decisória nesta política particular confere às comissões estaduais, nomeadas pelos governadores, a autoridade para distribuir os financiamentos no interior de cada Estado. Entretanto, o conselho gestor do FGTS define as regras de operação dos programas, assim como o agente financeiro do Fundo – a CEF – detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais.

Tal como na área de saúde, portanto, a União está encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional. Entretanto, nesta política particular, a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias.

Política de Educação Fundamental

A oferta de ensino fundamental é responsabilidade de Estados e municípios, sendo que estas duas redes operam de modo inteiramente independente. Devido à forma como historicamente evoluiu a expansão das matrículas, é muito variável a participação das duas redes na oferta de matrículas em cada Estado: em 1996, no Estado de São Paulo, 87,5% das matrículas eram oferecidas pelo governo estadual, ao passo que em Alagoas e no Maranhão eram os municípios que detinham 65% das matrículas (Vazquez, 2003:37).

As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Em 1996, os municípios do Estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$ 1.039 para os municípios e de R\$ 569 para o governo estadual (Vazquez, 2003:39).

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida *preferen-*

cialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política.

É por esta razão que, para alcançar um objetivo nacional – por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores –, o governo Fernando Henrique adotou como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional, como o Fundef.⁸

Na prática, a implementação desta Emenda Constitucional implicou uma minirreforma tributária de âmbito estadual, à medida que, a cada ano, 15% das receitas de Estados e municípios são automaticamente retidas e contabilizadas em um Fundo Estadual – o Fundef. Suas receitas são redistribuídas, no interior de cada Estado, entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente. O Fundef estabeleceu assim um vínculo entre encargos e receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos recursos (Oliveira, 2001), cujo efeito foi eliminar as desigualdades intra-estaduais de gasto no ensino fundamental (Vazquez, 2003).⁹

Neste caso, para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais.

COMO ESTÃO COMBINADAS NO BRASIL AS DIMENSÕES DE COORDENAÇÃO E AUTONOMIA?

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos

objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos (Weaver; Rockman, 1993). Além disso, a concentração do financiamento no governo federal permitiria alcançar resultados redistributivos (Banting; Corbett, 2003), reduzindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto.

A descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financiadora e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo de política. Condicionar – e garantir a efetividade das – transferências à adesão dos governos locais à agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos primeiros. Reduzida a incerteza sobre a regularidade na obtenção de recursos, aumentou a disposição para assumir a responsabilidade pela provisão de serviços de saúde.

A agenda de privatizações das empresas estaduais de saneamento no passado recente também foi condicionada pela capacidade de indução do governo federal, derivada de sua autoridade sobre a principal fonte de financiamento. Neste caso, ao controle sobre o financiamento acrescenta-se a inexistência de representação federativa nas instâncias decisórias federais. Esta combinação permitiu à União definir unilateralmente as regras para obtenção de empréstimos, endurecendo as condições para sua concessão e, portanto, desfinanciando os governos subnacionais nesta área de política.

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal. Esta foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intra-estaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. Na área da saúde, esta foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde.¹⁰

Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas

casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar.

A constitucionalização de encargos ou níveis de gasto é, entretanto, uma estratégia que encontra limites nas desigualdades horizontais da federação brasileira. A desigualdade horizontal dos governos subnacionais permanece recomendando cautela na definição constitucional de competências exclusivas na gestão das políticas sociais, ainda que a descentralização fiscal e de políticas tenha aumentado as capacidades estatais – administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços – dos governos subnacionais. A vinculação de gasto tende ainda a reproduzir no plano da implementação das políticas desigualdades preexistentes de capacidade de gasto.

Os resultados redistributivos da concentração de autoridade no governo federal não se revelaram entretanto tão evidentes. A municipalização dos serviços de saúde não foi acompanhada de redução na desigualdade intermunicipal nos padrões de sua oferta (Marques; Arretche, 2003). A complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto (Vazquez, 2003). Isto ocorre em parte porque estes desembolsos federais apresentam reduzido efeito redistributivo (Prado, 2001), mas também porque o objetivo de alcançar a descentralização teve mais centralidade do que os objetivos redistributivos nas estratégias adotadas nos anos 90. No entanto, a estrutura institucional para coordenação das políticas nacionais pode ser utilizada para obter as metas desejáveis.

NOTAS

Este texto é uma versão revista do trabalho “Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Sociais no Brasil”, apresentado no Seminário Internacional “Análise Comparativa sobre Mecanismos de Gestão Inter-governamental e Formatação de Alternativas para o Caso Brasileiro”, organizado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República e o Fórum das Federações, em Brasília, 17 e 18 de setembro de 2003.

1. Os municípios só passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos a partir da Constituição de 1934.
2. A saber, a contribuição para a previdência social, o Imposto de Renda (IR), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

3. A Reforma Tributária de 1965-68 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos de um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Estes percentuais eram de 5% para cada Fundo em 1968 e passaram a 21,5% e 22,5%, respectivamente, com a Constituição de 1988. Os Fundos de Participação movimentam cerca de 20% do total da receita administrada pela União (Prado, 2001:54).

4. A tabela considera os partidos pelos quais os governadores e prefeitos foram eleitos, ignorando possíveis trocas de partidos durante o mandato. Esta decisão tende a subestimar o número de prefeitos da base de apoio do presidente. Para os governadores, tende a refletir a realidade, pois o fenômeno de troca de partidos entre governadores é pouco comum. Agradecimentos a Maria do Socorro Braga por esta informação.

5. A comparação entre o desempenho dos dois governos é certamente afetada pelo fator “tempo de mandato”, que não está sendo analisado aqui.

6. A NOB 93 institucionalizou a Comissão Intergestores Tripartite e as Comissões Intergestores Bipartite que, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde, são fóruns de pactuação da política nacional de saúde.

7. Entre 1995 e 2000, 12 das 44 companhias habitacionais municipais fecharam devido à política de não financiamento do governo Fernando Henrique (Arretche, 2002).

8. A Emenda Constitucional do Fundef – EC 14/96 – estabelece que, pelo prazo de dez anos, Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental. Além disso, 60% destes recursos devem ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores em efetivo exercício do magistério. Para reduzir a desigualdade de gasto, a EC 14/96 estabelece que o governo federal deve complementar o gasto naqueles Estados em que um valor mínimo nacional não seja alcançado com base nas receitas dos governos locais.

9. Seus efeitos sobre as desigualdades de gasto entre os Estados foram quase nulos, particularmente devido aos reduzidos aportes de recursos da União (Vazquez, 2003).

10. A EC 29/2000 estabelece que até 2005 os Estados devem gastar no mínimo 12% de suas receitas em saúde. Para os municípios, esta vinculação deverá atingir o patamar de 15% das receitas e, para a União, a elevação do gasto em saúde deve acompanhar a variação do crescimento do PIB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFE/BNDES. *Informe-se*, n.40, 2002.
- AFFONSO, R. A Federação na encruzilhada. *Revista Rumos. Os caminhos do Brasil em debate*, v.1, n.2, p.29-38, 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil).
- AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- ALMEIDA, M.H.T. de Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28, n.10, p.88-108, 1995.
- ARRETCHÉ, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v.45, n.3, p.431-57, 2002.
- BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y políticas de atención a la salud. In: Fórum das Federações/Institucional Nacional para el

- Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*. Ontário/México, 2003.
- FERREIRA, S. Federalismo fiscal, municípios: despesa com saúde e transferências federais. *Informe-se*, Banco Federativo do BNDES, n.38, 2002.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GOMES, G.M.; MACDOWELL, C. *Os elos frágeis da descentralização: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros*. In: Seminário Internacional sobre Federalismo e Governos Locais. La Plata, Argentina, 1997.
- LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, n.53, p.65-84, 1999.
- LAVINAS, L.; BARBOSA, M.L. de O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife. *Dados*, v.43, n.3, p.447-477, 2000.
- MARQUES, E.; ARRETCHÉ, M. Condicionantes locais da descentralização da política de saúde. *Caderno CRH*, n.39, 2003.
- MEDEIROS, A.C. de. *Politics and intergovernmental relations in Brazil: 1964-82*. New York/London: Garland Publishing Inc., 1986.
- MEDICI, A. *El desafío de la descentralización: financiamiento público de la salud en Brasil*. Washington, BID, 2002.
- NICOLAU, J.M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- OLIVEIRA, F.A. *Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).
- PETERSON, P. *The price of federalism*. New York, The Twentieth Century Fund, 1995.
- PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, v.48, n.2, p.143-179, 1996.
- PIOLA, S.; BIASOTO Jr., J. Financiamento do SUS nos anos 90. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. *Radiografia da saúde*. Campinas: Instituto de Economia, 2001. p.219-232.
- PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).
- REZENDE, F.; CUNHA, A. (Coord.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. *Contribuintes e cidadãos*. Compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). *Handbook of political science*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.
- _____. *Federalism, origin, operation, significance*. Little, Brown and Company, 1964.
- RODDEN, J. *The dilemma of fiscal federalism: hard and soft budget constraints around the world*. 2001. Mimeographed.
- RODRIGUES, G. A ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre os gastos públicos em Santa Catarina. In: XXVII Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 2003.
- ROMA, C.; BRAGA, M.S. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, C.J.R.; SANTOS, A.M. (Org.). *Partidos no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2002.
- SERRA, J.; AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v.6, n.12, p.3-30, 1999.
- SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil*. Houndmills/New York: Macmillan Press/St. Martins's Press, 1997.
- SRF. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2002*. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Política Tributária, abr. 2003. (Estudos Tributários, n.11). Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/carga_fiscal/CTB2002.pdf>. Acesso em: set. 2004.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v.42, n.2, p.197-251, 1999.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, p.89-118, 1997.
- VARSANO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).
- VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 583).
- VAZQUEZ, D.A. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.
- WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions, 1993.
- WEIR, M.; ORLOFF, A.S.; SKOCPOL, T. *The politics of social policy in the United States*. Princeton, Princeton University, 1988.
- WILLIS, E.; GARMAN, C. da C.B.; HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin América. *Latin American Research Review*, v.34, n.1, p.7-56, 1999.
- _____. *MARTA ARRETCHÉ: Professora do Departamento de Ciência Política da USP. Autora do livro Estado Federativo e Políticas Sociais (arretche@uol.com.br).*

GOVERNOS LOCAIS E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS UNIVERSAIS

CELINA SOUZA

Resumo: Argumenta-se, neste artigo, que, apesar de a capacidade dos governos locais de proverem serviços sociais universais e de aumentarem formas de democracia participativa ser muito desigual, vários municípios vêm assumindo novos papéis na governança local como resultado de políticas federais e locais. A despeito dessa expansão do papel dos municípios, a sustentabilidade do atual sistema de governança local ainda não está clara.

Palavras-chave: governança local; políticas participativas; políticas sociais.

Abstract: It is discussed in this article that despite the capacity of the local government to provide universal social services and increase forms of participative democracy to be strongly unequal, several counties are taking on new roles in the local government as a result of federal and local politics. Despite this expansion of the counties, the sustainability of the present form of government is still unclear.

Key words: local government; participative politics; social politics.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Essas mudanças foram engendradas por uma coalizão existente na Constituinte, formada por parlamentares que possuíam fortes laços com as demandas municipais.¹ O fato de a decisão de aumentar o papel dos governos e das comunidades locais ter ocorrido no âmbito da Constituinte mostra que, no caso brasileiro, a descentralização/municipalização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa, impulsionada, nos seus anos iniciais, pelo governo federal ou por organismos multilaterais, como tem sido em muitos países em desenvolvimento, mas sim uma questão eminentemente política. Do contrário, por que os constituintes brasileiros teriam

se empenhado em promovê-la? No final dos anos 90, novas políticas voltadas para a municipalização foram adotadas, embora suas motivações tenham sido diversas daquelas que prevaleceram no processo constituinte, uma vez que seu principal decisor e indutor foi o próprio governo federal. Essas políticas transformaram os governos locais nos principais provedores dos serviços universais de saúde e educação fundamental.

O artigo descreve e analisa o sistema brasileiro de governança local pós-1988 e procura responder a dois conjuntos de questões: quais as principais inovações institucionais ocorridas após a redemocratização em relação aos governos e às comunidades locais e suas principais conseqüências sobre a governança local e a provisão de serviços sociais universais; e quais as condições de sustentabilidade dessas mudanças. A procura de resposta para essas questões pretende preencher a lacuna ainda existente na pesquisa empírica em políticas públicas realizada no Brasil, que focaliza, em geral, a distância entre os objetivos das mudanças e seus resultados ou analisa o impacto do desenho das novas políticas sobre o sistema federativo. A despeito da capacidade desigual dos governos locais brasileiros de proverem serviços públicos sociais e de aumen-

tarem a democracia local, muitos estão promovendo mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente. No entanto, o novo sistema de governança local materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara.

As seções seguintes analisam as finanças públicas locais, inclusive as mudanças promovidas pelas últimas emendas constitucionais, com especial ênfase no funcionamento das relações intergovernamentais entre as esferas federal e municipal. O conhecimento mais detalhado sobre as finanças públicas locais é importante porque os recursos à disposição da esfera local influenciam não só a governança local, mas também o provimento de serviços públicos universais. Em seguida, analisa-se o desenho das novas políticas introduzidas pelo governo federal nos anos 90, as quais criaram recompensas e sanções para induzir a adesão dos governos locais. Por último, o artigo discute as novas políticas voltadas para o empoderamento do poder decisório das comunidades locais.

GOVERNOS LOCAIS PÓS-1988

Apesar de no Brasil a definição oficial de município não fazer distinção entre a enorme diversidade dos 5.561 municípios, nem mesmo em relação ao grau de urbanização e à separação entre áreas urbanas e rurais, assim como entre a sede e os distritos municipais, existem diferenças marcantes entre eles. Assim, a definição oficial de muni-

cípio torna-se uma ferramenta meramente administrativa, que independe da incorporação de variáveis importantes, principalmente o tamanho da localidade.² Tal uniformidade também significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas.

A importância relativa dos governos municipais no Brasil em termos financeiros vem sendo paulatinamente alcançada a cada nova Constituição federal, principalmente a partir da de 1988. Conforme notam Afonso e Araújo (2000:38), entre 1988 e 1998, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 197%. Em 1998, a receita tributária municipal atingiu seu nível histórico máximo, cerca de 1,6% do PIB, ou R\$ 14 bilhões anuais. Os municípios elevaram sua participação no bolo tributário nacional de 11% para 17% nos dez primeiros anos de vigência do novo sistema, registrando-se um pequeno declínio a partir do final dos anos 90 e, em 2003, os municípios detinham 16% dos recursos tributários nacionais (Afonso, 2004:9). Do lado da despesa, os governos locais eram responsáveis, em 1999, por 19% das despesas totais com pessoal, 39% das despesas correntes e pela metade dos gastos da Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF, esta última importante variável para analisar os dados de despesa, uma vez que mostra não só os gastos com investimento, mas também os compromissos futuros com despesas correntes (Afonso e Araújo, 2000:37-38).

Tais recursos, no entanto, são distribuídos de forma muito desigual, dadas as grandes heterogeneidades do país, que não são apenas socioeconômicas, mas também demográficas, como mostram os dados da Tabela 1.

TABELA 1
Principais Características Demográficas e Econômicas
Regiões do Brasil – 2000

Regiões	População	Nº de Municípios	Área (km ²)	Habitantes/Área	Habitantes/Município	Área (km ²)/Município	PIB per Capita – 2001
Brasil	169.590.693	5.560	8.544.402	19,8	30.500	1.536	6.954
Norte	12.893.561	449	3.869.634	3,3	28.716	8.618	4.312
Nordeste	47.693.253	1.791	1.558.196	30,6	26.629	870	3.255
Sul	25.089.783	1.189	577.213	43,4	21.100	485	8.387
Sudeste	72.297.351	1.668	927.284	78,0	43.343	555	9.316
Centro-Oeste	11.616.745	463	1.612.075	7,2	25.090	3.481	7.260

Fonte: <www.ibge.gov.br>.

TABELA 2
Arrecadação Tributária Própria Municipal, segundo Faixas Popacionais
Brasil – 1996

Faixas Popacionais	População (mil habitantes)	Receita Tributária (R\$ milhões)	Receita Tributária per Capita (R\$)
Brasil	147.834	10.497	71,0
Até 20.000 hab.	28.418	415	14,6
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	25.360	575	22,7
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	18.210	697	38,3
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	23.726	1.443	60,8
Mais de 300.000 hab.	16.685	1.519	91,0
Capitais	35.435	5.847	165,0
Norte	7.724	231,4	30,0
Até 20.000 hab.	1.311	4,7	3,6
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	1.359	7,5	5,5
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	833	12,4	14,9
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	582	4,3	7,4
Mais de 300.000 hab.	341	3,6	10,7
Capitais	3.297	198,8	60,3
Nordeste	41.210	870,9	21,1
Até 20.000 hab.	9.698	23,3	2,4
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	10.269	42,2	4,1
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	5.723	45,3	7,9
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	4.528	66,0	14,6
Mais de 300.000 hab.	1.675	50,8	30,3
Capitais	9.316	643,2	69,0
Sudeste	66.814	7.686,5	115,0
Até 20.000 hab.	8.375	204,3	24,4
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	8.079	348,9	43,2
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	7.165	453,7	63,3
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	12.230	1.030,2	84,2
Mais de 300.000 hab.	13.216	1.351,8	102,3
Capitais	17.748	4.297,6	242,1
Sul	23.492	1.364,0	58,1
Até 20.000 hab.	6.468	140,3	21,7
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	3.994	139,8	35,0
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	3.625	162,4	44,8
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	4.915	300,6	61,2
Mais de 300.000 hab.	1.453	112,9	77,7
Capitais	3.036	507,9	167,3
Centro-Oeste	8.594	344,4	40,1
Até 20.000 hab.	2.566	42,0	16,4
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	1.657	36,9	22,2
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	863	23,5	27,2
Mais de 100.000 a 300.000 hab.	1.471	42,2	28,7
Mais de 300.000 hab. e			
Capitais	2.037	199,9	98,2

Fonte: Adaptado de Afonso et al. (1999:35).

A receita própria municipal *per capita*, calculada por região e tamanho da população, também reflete as heterogeneidades mencionadas (Tabela 2).

Nas Tabelas 1 e 2, verificam-se as desigualdades entre os municípios, em todos os indicadores analisados. No entanto, essa diversidade não é explicada apenas pelas desigualdades entre as cinco regiões do país, dado que existem também grandes diferenças tanto dentro de uma mesma região como de um mesmo Estado. Tais diferenças podem ser vistas na distribuição dos municípios de acordo com o tamanho da população (Tabela 3). Trata-se de indicador importante porque afeta a capacidade de arrecadação do município.

As maiores diferenças na distribuição da população ocorrem no Nordeste, onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto vis-à-vis as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico. No que se refere às transferências estaduais, via ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), os municípios de pequeno porte também são penalizados, visto que essas transferências são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município. Tais limitações são parcialmente compensadas pelas transferências federais via o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Cálculos do Ibam (2001) mostram que os municípios com menos de 10.000 habitantes e aqueles com população entre 10.000 e 20.000 representam 74,8% do total de municípios do Brasil, sendo que a média da receita própria desses municípios representa 7% do total dos seus recursos. Somente nos municípios com população superior a 50.000 pessoas, a receita total e a receita própria estão acima da média encontrada no país, no entanto, representam apenas 9,5% do total dos municípios brasileiros (Tabela 4).

No que se refere às competências municipais, a Constituição de 1988 optou pela ênfase nas competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo (Quadro 1). Como será discutido adiante, os governos locais são hoje os principais provedores das ações de saúde pública e estão aumentando sua participação na educação fundamental como resultado de políticas induzidas por legislação federal e incentivos financeiros.

TABELA 3
Distribuição dos Municípios, segundo Faixas Popacionais
Regiões do Brasil – 1999

Grupos de Habitantes	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	5.507	449	1.787	1.666	1.159	446
Até 10.000 hab.	2.727	190	662	840	782	253
Mais de 10.000 a 20.000 hab.	1.392	112	588	344	243	105
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	908	103	395	267	84	59
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	279	30	96	106	30	17
Mais de 100.000 a 500.000 hab.	174	12	37	98	18	9
Mais de 500.000 hab.	27	2	9	11	2	3

Fonte: IBGE apud Ibam (2001:4).

TABELA 4
Distribuição das Receitas Médias dos Municípios, segundo Faixas Popacionais
Brasil – 1998

Grupo de Habitantes	Em R\$ mil			
	Receita Total	Receita Tributária	Transferências Constitucionais	Outras Receitas
Total	12.514	2.721	7.700	2.093
Até 10.000 hab.	2.919	188	2.122	609
Mais de 10.000 a 20.000 hab.	5.160	398	3.941	821
Mais de 20.000 a 50.000 hab.	9.785	1.172	7.198	1.415
Mais de 50.000 a 100.000 hab.	23.878	4.107	16.568	3.163
Mais de 100.000 a 500.000 hab.	92.372	23.876	57.413	11.083
Mais de 500.000 hab.	776.176	265.967	333.587	176.619

Fonte: Ibam (2001:5).

QUADRO 1
Competências Concorrentes e Competências Municipais

Esfera de Governo	Serviços/Atividades
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agricultura e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer
Predominantemente local	Pré-escola e educação fundamental Saúde Preservação histórica e cultural
Apenas local	Transporte coletivo Uso do solo

Do ponto de vista político, os governos locais sempre foram instituições relevantes, particularmente os prefeitos. A distribuição dos partidos políticos que hoje governam as cidades também espelha a diversidade que caracteriza a instituição município no Brasil. Nas eleições de 2000, quando foram às urnas 92 milhões de eleitores, cresceu o número de municípios governados pelo PT, que, no período 2000-04, administrou 17 das 62 maiores cidades brasileiras, congregando um eleitorado de mais de 14 milhões de eleitores, embora o partido esteja administrando número relativamente pequeno de municípios (183), em comparação com os outros grandes partidos. O PMDB manteve a primeira posição entre os partidos que governam o maior número de cidades (1.218), seguido pelo PSDB (1.055) e PFL (1.009). As eleições de 2000 promoveram maior equilíbrio entre os partidos que administram os municípios, em comparação com as eleições municipais anteriores, nas quais o PFL e o PMDB controlavam a maioria dos Executivos locais, com exceção das grandes cidades.

Alguns novos instrumentos legais também vêm influenciando a institucionalidade dos municípios, tais como a exigência da Constituição de 1988 de que todos os municípios fossem regidos por Leis Orgânicas próprias. Mais recentemente, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), aprovado após mais de dez anos de intensa negociação no Congresso, ampliou o papel do governo local no processo de desenvolvimento urbano e de gestão do território.

Analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais, no que se refere ao estímulo ou constrangimento à instituição de mecanismos pluralistas e republicanos de gestão das cidades, assim como buscar padrões

de gestão local e de implementação de políticas públicas e de provisão de serviços, não é tarefa fácil devido à diversidade existente entre os municípios brasileiros. No entanto, pode-se arriscar propor uma “tipologia” de gestão das cidades após a redemocratização, baseada em três “paradigmas” que, em geral, estão associados ao tipo de partido político que governa as cidades. O primeiro reflete a busca de eficiência na provisão dos serviços públicos locais, em que os resultados das políticas públicas assumem relevância diante dos processos de intermediação de interesses ou de cooperação entre grupos sociais distintos. O PFL está mais próximo desse “paradigma”, sendo que cidades como Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro seriam seus exemplos mais visíveis. O segundo está associado ao PT e sua ênfase recai no estímulo às políticas participativas, na linha do autogoverno, particularmente em questões que envolvem a alocação de recursos orçamentários. O terceiro, ainda importante apesar de abalado pelas iniciativas de algumas instituições formais, prevalece em cidades de pequeno, médio e grande portes, ricas ou pobres, e é aquele no qual as instituições políticas locais ainda são frágeis, dando espaço para políticas locais pouco universais e para formas de gestão pouco republicanas.

ESTRUTURA DAS FINANÇAS PÚBLICAS LOCAIS

Nenhuma Constituição anterior à de 1988 cedeu aos municípios o volume de recursos públicos de que agora dispõem. Tais recursos provêm, como se sabe, de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias. O Quadro 2 mostra a estrutura da alocação de im-

QUADRO 2
Impostos Locais e Transferências Constitucionais

Recursos Próprios (1)	Transferências Federais (2)	Transferências Estaduais
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) 	<ul style="list-style-type: none"> • 22,5% do IR e do IPI (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% do ICMS
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% do ITR (4) 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% do IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores)
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI) 		<ul style="list-style-type: none"> • 25% da parcela estadual da Cide (5)

(1) Os municípios podem cobrar taxas por seus serviços e contribuição de melhoria decorrente de obra pública. Pela EC 39/2002, os municípios também podem cobrar contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

(2) Municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal, seja sob a forma de *royalties* seja no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

(3) Encontra-se em discussão no Congresso o aumento para 23,5% do percentual das transferências do IR e do IPI para os municípios.

(4) O município ficará com 100% do ITR se optar por ser responsável pela sua coleta, medida aprovada na EC 42/2003.

(5) Sobre a parcela da Cide a ser transferida para Estados e municípios, incide o bloqueio de 20% da DRU (Desvinculação das Receitas da União), ou seja, o percentual a ser transferido pela União não é integralmente transferido, tal como ocorre com os recursos federais vinculados à educação e à saúde, mas diferentemente das transferências do FPM e FPE, que, desde 2000, estão isentas desse bloqueio.

postos destinados aos municípios após a Constituição de 1988 e suas posteriores emendas, inclusive a Emenda Constitucional nº 42, aprovada em 19/12/2003, que introduziu mudanças no sistema tributário nacional. Por essa emenda, os municípios passaram a ter participação na Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, juntamente com os Estados.

Apesar de grandes desigualdades financeiras, existe um consenso de que o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento, porém, a descentralização financeira vem beneficiando mais os municípios do que os Estados. Em 2001, os governos locais administraram cerca de 12,5% dos recursos públicos nacionais, incluindo recursos próprios e as principais transferências constitucionais. Quando as receitas vinculadas a determinados programas são adicionadas, a parcela dos recursos nacionais à disposição dos municípios eleva-se para 15,5%, como mostra a Tabela 5.

Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais advindas do IR e do IPI compõem o FPM – Fundo de Participação dos Municípios, no percentual de 22,5% sobre o total arrecadado nesses dois impostos federais. Do FPM, 10% são transferidos para as capitais, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para aqueles com mais de 156.216 habitantes. Essa fórmula de transferência beneficia, assim, os municípios menos populosos.

As transferências federais representam a principal fonte de receita para os municípios pequenos e médios, ou seja, aqueles que abrigam os mais pobres e com população mais

rarefeita. Já as transferências do ICMS são a principal fonte de receita para os municípios economicamente mais desenvolvidos. O mecanismo de transferência do ICMS é determinado pela Constituição: cada município recebe 3/4 do que for coletado na sua jurisdição e o Estado pode determinar, por lei ordinária, os critérios de transferência para o percentual restante.

Quando a Constituição de 1988 foi promulgada, um dos principais objetivos dos constituintes, no que se refere ao sistema fiscal, foi conceder ampla liberdade aos entes federativos na determinação sobre onde e como aplicar seus recursos. A única restrição para as esferas subnacionais era o percentual de 25% da receita que deveria ser aplicado em educação. No entanto, a partir de meados dos anos 90, emendas constitucionais foram aprovadas, vinculando parte dos recursos transferidos a alocações específicas, em particular para os programas de saúde e educação fundamental, assim como foram introduzidas limitações ao poder das esferas subnacionais de decidir sobre a aplicação dos recursos. Em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14, vinculando recursos federais, estaduais e municipais à educação fundamental³ e, em 2002, a Emenda Constitucional 29 aprovou novas vinculações, dessa vez para os programas de saúde.⁴ O impacto dessas mudanças sobre a governança local será analisado adiante. A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, também coloca limites na capacidade de despesa dos municípios e vários dispositivos legais impõem restrições à sua capacidade de endividamento.

Apesar de restrições recentes na sua autonomia financeira, os municípios são os maiores beneficiados das transferências federais, que representam 4,4% do PIB, enquanto

TABELA 5
Divisão da Receita Tributária, por Esfera de Governo
Brasil – 1989-2001

Em porcentagem

Período	Carga Tributária (1)	Total	Divisão da Receita Tributária								
			Própria		Disponível (2)			Disponível Ampliada (3)			
			União	Estados	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
Junho/1989	21,9	100,0	72,4	27,6	65,2	23,9	10,9	-	-	-	
Junho/1997	27,0	100,0	71,8	28,2	62,2	25,7	12,1	59,4	26,9	13,7	
Junho/1998	26,7	100,0	73,2	26,8	62,3	25,2	12,5	59,0	26,8	14,2	
Junho/1999	28,7	100,0	74,4	25,6	63,0	24,2	12,7	58,8	25,7	15,5	
Junho/2000	30,0	100,0	74,2	25,8	63,4	23,9	12,6	59,7	25,1	15,2	
Junho/2001	30,9	100,0	72,9	27,1	62,2	24,9	12,9	58,3	26,2	15,5	

Fonte: Termômetro da Descentralização. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>.

(1) Não inclui a arrecadação tributária dos municípios. A receita própria da União e dos Estados abrange 90% da carga tributária global.

(2) Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Constitucionais (apenas as principais transferências).

(3) Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias (apenas as federais).

os Estados retêm 3,3% das transferências. O montante destinado aos municípios representa o triplo do que arrecadam diretamente (Afonso, 2004:12).

Recursos Próprios

Apesar de as transferências estaduais e federais representarem a maior parcela dos recursos locais, as receitas próprias municipais equivalem a 1,6% do PIB, ou seja, 4,8% do total dos recursos públicos nacionais (R\$ 19.324 milhões), sendo o governo federal responsável por 67,3% das receitas, ou 27,9% do PIB, e os Estados por 27,9%, ou 9,5% do PIB.⁵

Dos impostos próprios locais, o ISS é o mais importante em termos absolutos, representando, em 2001, 1,8% dos principais impostos do país, ou 0,6% do PIB (em torno de R\$ 7.213 milhões). Apesar dessa importância, o ISS não é a principal fonte de receita dos municípios, nem mesmo dos economicamente mais dinâmicos.⁶ O ISS incide apenas sobre determinados tipos de serviços, em geral associados à urbanização. Esses serviços são listados em lei federal, mas cada município é autônomo para determinar, por lei municipal, suas alíquotas. Assim como o ICMS gerou o que ficou conhecido como “guerra fiscal”, o mesmo ocorreu na esfera local com o ISS, principalmente entre municípios vizinhos ou próximos das capitais. Pressões dos prefeitos das capitais fizeram com que o Executivo federal, na Emenda Constitucional 37/2002, avocasse a si a competência para, através de lei complementar, além de fixar alíquotas máximas e mínimas, “regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (Art. 156:III). Essa lei complementar, de n. 116, promulgada em 31/7/2003, fixou o teto de 5% como alíquota máxima do ISS e em seu artigo 4 busca coibir a guerra fiscal, ao determinar que só será considerado passível de tributação o local onde o contribuinte desenvolva suas atividades, “sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência”, etc. Essa lei também ampliou a lista de serviços passíveis de pagamento de ISS, de cerca de 100 para aproximadamente 180.

O IPTU é o segundo maior imposto local, representando, em 2001, 0,5% do PIB e 1,4% dos principais impostos do país, com uma arrecadação de R\$ 5.619 milhões. Os municípios são livres para adotarem diferentes fórmulas e critérios para calcular o valor do imposto, desde que aprovados por lei municipal. O IPTU é o único imposto local que pode ser cobrado progressivamente. No entan-

to, até 2002, várias decisões judiciais negavam a constitucionalidade da cobrança progressiva, que, segundo o Judiciário, se restringia ao critério do valor do imóvel. Os juízes argumentavam que a Constituição não deixava claro que a progressividade poderia incluir também o local de situação do imóvel e o seu uso. A Emenda Constitucional 29/2000 explicitou que o IPTU poderia ter alíquotas diferenciadas não só em razão do valor do imóvel, mas também de sua localização e uso. No entanto, o IPTU é o imposto com maior índice de evasão. Pesquisa do IBGE mostrou que, em 1998, apenas 12,6% dos municípios conseguiram cobrar 80% do imposto devido e que a maioria coleta cerca de 50%. Os municípios com população acima de 100.000 habitantes são os que apresentam os índices mais baixos de evasão (Ibam, 2001).

Apesar do aumento relativo das receitas locais e de avanços na estruturação de um novo sistema tributário, a arrecadação local de tributos apresenta várias limitações. Primeiro, o sistema tributário nacional é concentrado em impostos que incidem sobre a produção, vendas e consumo, os quais não estão sob a jurisdição municipal. Segundo, os impostos locais, principalmente o ISS e o IPTU, requerem a existência de bancos de dados, cadastros e atualizações dispendiosos e complexos, além de incidirem sobre um grande universo de contribuintes, em particular de pequenos negócios, como é o caso do ISS. Terceiro, os impostos locais apresentam limitações em países como o Brasil, onde os níveis de pobreza são altos e os serviços passíveis de cobrança de ISS ou não existem em pequenas localidades ou são de pequeno porte e instáveis.

Outras Transferências Federais

Além das transferências constitucionais, os governos locais recebem recursos federais para a implementação de algumas políticas sociais universais, tendo essa modalidade de transferências se ampliado a partir dos anos 90.⁷ A Tabela 6 discrimina essas transferências para Estados e municípios, em 2000, mostrando que os governos locais são hoje os principais provedores dos serviços de saúde pública.

O aumento da receita dos governos locais representou, em termos agregados, maior participação dessa esfera de governo nas despesas sociais, mesmo antes dos efeitos das emendas constitucionais da saúde e da educação.

Apesar de o governo federal permanecer com a maior parcela da despesa social, 65% dos seus gastos na área social são destinados ao sistema previdenciário. A despe-

sa social segundo regiões mostra que as menos desenvolvidas economicamente apresentam valores *per capita* duas vezes menores do que as mais desenvolvidas (Tabela 7). No entanto, os três níveis de governo vêm aumentando a despesa social em regiões mais pobres ao longo do tempo. No Nordeste, por exemplo, o gasto social *per capita* alcançou 30% do PIB da região, enquanto no Norte correspondeu a 19,5%, no Sudeste a 18,1%, no Sul a 17,8% e no Centro-Oeste a 22% (Draibe, 1999).

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS UNIVERSAIS

Diferentemente do que muitos analistas apontam, a descentralização no Brasil está longe de ser abrangente. Na verdade, esta vem se concentrando em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição de 1988 e no aumento progressivo das transferências federais, a partir do final dos anos 90, para a implementação de alguns programas sociais universais. Assim, embora a descentralização tenha sido um dos objetivos dos constituintes de 1988, desenvolvimentos recentes apontam para a consolidação de políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos.

Apesar da existência de grandes heterogeneidades entre os municípios, evidências empíricas mostram que, no agregado, os governos locais estão de fato substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto outras se

encontram em uma espécie de vazio governamental, seja por causa da política federal de ajuste fiscal, seja porque o desenho da política a ser municipalizada não contemplou incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios.

O Papel do Governo Local na Provisão de Serviços Sociais Universais

Como já mencionado, as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais. Políticas para superar os constrangimentos financeiros e de gestão da maioria dos municípios brasileiros foram engendradas pelo governo federal através da adoção de novos desenhos e formas de financiamento dessas políticas, que visam a municipalização da provisão da saúde pública e da educação fundamental.

Antes da introdução desses novos desenhos, era comum a acusação de que a Constituição de 1988 havia transferido recursos, mas não competências, para os governos subnacionais e de que a União havia perdido receitas embora continuasse com as mesmas responsabilidades, as quais não podiam ser transferidas para as esferas subnacionais, que passaram a contar com maior volume de receitas. No entanto, a experiência brasileira está demonstrando que a questão da transferência de responsabilidade pela provisão de serviços sociais universais não se restringe à existência de mais recursos financeiros para serem alocados livremente pelos governos locais e tampouco a determi-

TABELA 6
Total das Transferências Federais, para Estados e Municípios, segundo Tipos
Brasil – 2000

Tipos de Transferência	Em R\$ milhão	
	Estado	Município
Total	30.307.367.648	27.830.373.841
Transferências Constitucionais	15.735.280.117	12.839.573.843
Saúde	1.729.933.548	7.251.558.677
Compensação pela Isenção de ICMS (1)	2.463.300.095	821.099.696
Educação Fundamental	3.046.696.710	2.820.963.476
Distrito Federal e Antigos Territórios (2)	2.617.740.084	-
<i>Royalties</i> pela Extração de Minérios, Petróleo e Gás Natural	1.082.528.089	1.064.887.546
Outras Transferências	3.631.898.005	3.032.290.603

Fonte: Lima (2002:7).

(1) Transferências decorrentes da chamada Lei Kandir, criada em 1996 para compensar Estados e municípios pela perda de receita do ICMS de produtos exportados.

(2) Nos antigos territórios transformados em estados pela Constituição de 1988, o governo federal permanece responsável pelo financiamento de algumas funções públicas, assim como no Distrito Federal.

nações constitucionais. As pesquisas vêm mostrando que a variável mais importante para que a descentralização ocorra é o desenho institucional da política.

A questão do desenho institucional tem recebido atenção crescente no que se refere ao seu papel nas políticas públicas. Dependendo de suas características, o desenho institucional pode ser decisivo no incentivo ou no constrangimento à descentralização. A municipalização da provisão dos serviços universais de saúde e educação fundamental, já inequívoca ou em processo acelerado de ampliação, parece comprovar esse argumento. Ambas as políticas foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções. Tal sistema tornou racional para os municípios a adesão a uma nova institucionalidade. Como demonstra Arretche (2000), a transferência de responsabilidade pela implementação depende de estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos à descentralização, que derivam de fatores estruturais e institucionais. Fatores de ordem gerencial também influenciam essa transferência.

A municipalização das políticas de saúde e educação pode ser considerada um sucesso nacional em termos quantitativos, enquanto saneamento, habitação e assistência social não obtiveram o mesmo resultado. Arretche (2000) argumenta que a falência dessas últimas políticas pode ser explicada pelos altos custos envolvidos na descentralização, tanto para Estados como para municípios, seja pela escassez de recursos (caso do saneamento), pelo alto débito acumulado (caso da habitação) ou pela ausência de repasses regulares de recursos (caso da assistência social). Além disso, nessas políticas, o desenho institucional não contemplou mecanismos de recompensas e sanções caso os governos subnacionais não aderissem a elas. Apesar

de o governo federal ter tomado várias iniciativas voltadas para a descentralização dessas políticas, inclusive patrocinando novas legislações, o desenho institucional não contemplou nem a injeção de recursos novos, que é o caso da saúde, nem a possibilidade de perda relativa de recursos, que é o caso da educação.

Em contraste com o que aconteceu com as políticas de saneamento, habitação e assistência social, os governos locais responderam positivamente aos incentivos à municipalização da saúde e da educação. Isto pode ser creditado, no primeiro caso, à injeção de recursos adicionais nos cofres locais e, no segundo à penalidade para o município que não aumentar as matrículas nas escolas municipais, ao mesmo tempo em que também injeta mais recursos nas comunidades locais mais pobres, pois a política suplementa o salário dos professores nos municípios mais carentes.

A Tabela 8 mostra o aumento no número de municípios que aderiram à municipalização da saúde, que teve início em 1991, alcançando, em 2000, 98,96% dos municípios. Com a adesão, 66% dos municípios passaram a receber recursos adicionais e em apenas 22% os efeitos da municipalização sobre os recursos locais foram neutros (Costa, Silva e Ribeiro, 1999:45).

Na política de saúde, a municipalização teve início com medidas de caráter meramente administrativo, mas que criaram regras claras e universais para as transferências, o que reduzia a incerteza, o grau de politização e partidização no uso dos recursos e os riscos envolvidos para a adesão do município. Somente em 2000, quase dez anos após o início do programa e quando o sistema já estava consolidado, foi que o Executivo encaminhou ao Congresso proposta de emenda constitucional vinculando parcela dos recursos federais, estaduais e municipais ao programa de saúde.⁸ Apesar de ter havido redução dos recursos federais para programas sociais com a política

TABELA 7
Distribuição da Despesa Social, segundo Nível de Governo
Brasil – 1980-1996

Nível de Governo	1980	1985	1992	1994	1995	1996	Em porcentagem
							Média 1994/1996
Total	100,0						
Federal	66,0	62,0	57,0	60,0	59,0	57,0	59,0
Estadual	24,0	25,0	26,0	23,0	24,0	23,0	24,0
Municipal	11,0	13,0	16,0	16,0	17,0	19,0	18,0

Fonte: Oliveira (1999).

de ajuste fiscal, os recursos federais para a saúde vêm se mantendo relativamente constantes, como mostra a Tabela 9.⁹

Os incentivos do governo federal para a municipalização da educação fundamental seguiram caminho diverso do da saúde. No caso da educação, existe muito pouco “dinheiro novo” no caixa municipal, diferentemente da saúde, exceto nos municípios de Estados mais pobres. A distribuição dos recursos, condicionada à matrícula nas escolas estaduais ou municipais, é feita pelo Fundef e, quando o aluno desliga-se da escola estadual e matricula-se na municipal, o município passa a receber o “valor” dessa matrícula, uma vez que as regras foram concebidas para remunerar o nível de governo que presta o serviço ao aluno, ou seja, o recurso acompanha o aluno. A adesão dos governos locais à municipalização da educação vem aumentando, embora não na mesma proporção do que ocorreu na saúde. No caso da educação, o incentivo assume a forma de sanção e não de recompensa, dado que o

município tem que contribuir para o Fundef mesmo que o aluno não esteja matriculado na rede municipal. Além disso, 60% dos recursos do Fundef são vinculados ao pagamento de salários dos professores, o que também incentivava a municipalização em municípios de Estados pobres.

Com o novo desenho do programa de educação fundamental, a matrícula nesse nível de ensino vem crescendo nos últimos anos. No Norte e no Nordeste, os governos locais já são os principais provedores da educação fundamental e, em 2000, a matrícula em escolas municipais superou a das estaduais em todo o país, mas não em todos os Estados e regiões, atingindo 51%, enquanto em 1997 o percentual era de 40,7% (Tabela 10).

O Fundef foi criado em 1996, pela Emenda Constitucional 14, regulamentado em 1997 e entrando em vigor em 1998. Do mesmo modo como na saúde, o desenho da municipalização da educação fundamental está ancorado em princípios claros e universais sobre as *regras do jogo*, válidas por dez anos, com as quais os diversos atores irão

TABELA 8
Municipalização da Saúde
Brasil – 1988-2000

Discriminação	1988	1993	1996	2000
Número de Municípios que Aderiram à Municipalização	-	670	3.127	5.450
Total de Municípios	-	-	4.973	5.507
% de Municipalização	-	-	62,9	99,0

Fonte: <www.datasus.gov.br>.

TABELA 9
Porcentagem do PIB Gasto com Saúde, por Nível de Governo
Brasil – 1995-99

Anos	Despesa Total (1)				Despesa Financiada com Recursos Próprios (2)				Em porcentagem
	Federal	Estadual	Local	Total	Federal	Estadual	Local	Total	
1995	0,9	0,9	2,1	3,9	2,3	0,5	1,0	3,0	
1996	0,7	0,9	1,7	3,3	1,8	0,6	0,8	3,3	
1997	0,8	0,9	2,0	3,7	2,2	0,5	1,0	3,7	
1998	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7	
1999 (3)	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7	

Fonte: BNDES (2001).

(1) Financiada com recursos próprios e transferências federais.

(2) Apenas recursos próprios.

(3) Dados preliminares.

TABELA 10
Taxas de Matrícula no Ensino Fundamental, por Nível de Governo
Regiões do Brasil – 1997-2000

Em porcentagem

Regiões	1997		1998		1999		2000	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	59,3	40,7	53,3	46,7	50,7	49,3	48,6	51,4
Norte	63,1	36,9	52,0	48,0	49,6	50,4	45,0	55,0
Nordeste	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0	34,4	65,6
Centro-Oeste	69,4	30,6	66,6	33,4	65,2	34,8	62,7	37,3
Sudeste	71,4	28,6	64,9	35,1	60,9	39,1	59,1	40,9
Sul	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1	54,3	45,7

Fonte: <www.mec.gov.br>.

atuar.¹⁰ Além disso, e diferentemente da saúde, o desenho da municipalização do ensino fundamental tem um caráter redistributivo do ponto de vista regional, devido à existência de um teto mínimo a ser despendido com cada aluno e, quando os recursos vinculados das esferas estadual e municipal não atingem esse mínimo, o governo federal suplementa a diferença. Essa suplementação vem ocorrendo em todos os Estados do Nordeste e no Pará.¹¹

Não deve ser esquecido, por fim, que, além do desenho institucional, os resultados positivos desses dois programas de municipalização também devem ser creditados ao fato de os dois Ministérios responsáveis pelo seu desenho e implementação terem sido ocupados por ministros próximos ao presidente da República. Não por acaso um desses ministros, o da Saúde, foi o candidato do governo às eleições presidenciais de 2002 e o da Educação também pleiteou a indicação de seu partido, o PSDB, à sucessão presidencial.

Em resumo, a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para as esferas locais. O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. Esses resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais univer-

sais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros. A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988.

A experiência brasileira mostra que a indução de políticas e recursos federais é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais universais. No entanto, algumas questões, velhas e novas, trazem dúvidas sobre a sustentabilidade dessa nova governança local e sobre sua trajetória futura. A primeira é que o governo federal vem aumentando sua participação na receita total, desde meados dos anos 90, criando novas contribuições e aumentando as alíquotas das existentes; em ambos os casos, os novos recursos não são constitucionalmente partilhados com os demais níveis de governo. A segunda é que a legislação que vincula receita dos três níveis de governo a serviços sociais universais precisará ser submetida à renovação, via novas emendas constitucionais, que requerem *quorum* qualificado. A terceira, relacionada com o que se vislumbra como uma nova tendência do governo federal que assumiu em 2003, fortalecida pela criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é que a ênfase da política social parece estar sendo deslocada de políticas sociais universais providas pelos municípios para programas de transferência de renda centralizados na instância federal, em que os municípios parecem ter, até o momento, papel secundário e cujo desenho institucional prioriza os fóruns comunitários locais. Ademais, ainda não se vislumbram

medidas voltadas para enfrentar os graves problemas de qualidade dos serviços universais providos pelas esferas locais. Assim como ocorreu com a transferência pela prestação desses serviços, o papel indutor do governo federal parece ser decisivo para que políticas voltadas para a qualidade dos serviços sejam iniciadas.

EMPODERAMENTO DAS COMUNIDADES LOCAIS

A municipalização de alguns serviços sociais universais, que gerou novas institucionalidades na governança local, não se limita à transferência de sua implementação, mas tem significado também o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais. A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability* dos gestores públicos. Como resultado, muitos governos locais estão implementando ou consolidando várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP.

No entanto, a inserção de novos atores ao processo decisório local assume formatos diferenciados. Existem experiências nas quais prevalecem formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais.¹²

Esses diferentes formatos geram três tipos de fóruns participativos. O primeiro ocorre nos conselhos municipais setoriais voltados para políticas específicas e onde os representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços têm assento. Nesse formato, os representantes possuem, em princípio, não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões

(*accountability*). Nesse formato, os programas e projetos são decididos, em geral, em outras instâncias, cabendo aos representantes poder de gestão e fiscalização. O segundo ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir onde e como alocar parcela dos recursos orçamentários municipais, que se materializa nas diversas experiências de OP.¹³ O terceiro ocorre nos chamados programas *demand-driven*, que se realizam em comunidades rurais pobres, em geral financiados por organismos multilaterais ou internacionais, e nos quais os representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras comunitárias.

Conselhos Municipais Setoriais

A constituição desses conselhos decorre, em geral, de exigências da legislação federal. O papel dos conselheiros é tomar parte na gestão do programa, ou seja, fiscalizar a implementação de políticas decididas em outras esferas, alocar parcela dos recursos e acompanhar sua aplicação e os rumos da política pública. Para cada política social, é requerida a constituição de um conselho, em que os representantes da comunidade/usuários têm assento. Esses conselhos podem ser constituídos em torno de políticas específicas (saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc.), ou em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos (crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.). Segundo o IBGE, existiam no Brasil, em 2001, mais de 22.000 conselhos municipais, com predominância dos conselhos de saúde (5.426), assistência social (5.178), direitos das crianças e adolescentes (4.306) e educação (4.072).

De acordo com vários trabalhos, a existência dos conselhos é insuficiente para tornar seus participantes, especialmente os que representam interesses coletivos ou dos usuários do serviço, em decisores de fato e em fiscais da aplicação dos recursos. Côrtes (2002) apresenta uma tipologia dos conselhos municipais setoriais baseada em pesquisa empírica. O primeiro tipo é formado por conselhos que se transformaram em arenas decisórias de fato, visto que seus participantes têm papel decisório efetivo e não apenas voz. O segundo é constituído por conselheiros que atuam como intermediários de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local. O terceiro é composto por especialistas reformistas (*policy community*), que têm espaço nos conselhos para expressar suas demandas, mas carecem de poder decisório.

rio efetivo; nesse tipo, as decisões são tomadas em outros espaços, seja na esfera do governo ou dos grupos de interesse. Pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local.

Orçamento Participativo

Diferentemente dos conselhos municipais setoriais, a adoção de formas de Orçamento Participativo – OP não foi induzida por legislação federal ou organismos multilaterais, sendo uma iniciativa dos próprios governos locais. No entanto, assim como acontece com os conselhos municipais setoriais, o OP é uma opção dos governantes, ou seja, trata-se de uma política *top-down*, embora decidida localmente. As diversas experiências de OP assumiram grande visibilidade nacional e internacional, sendo apontadas como exemplos de boa governança. Devido a essa visibilidade, o OP propagou-se de forma crescente: no período 1986-98, foram registradas apenas duas experiências, em 1989-92 esse número aumentou para 12, em 1993-96 alcançou 36 e em 2000 o OP existia em 140 cidades (FNPP, 2002). Dessas experiências, 80 tiveram início em 1998, impulsionadas pela divulgação do OP de Porto Alegre.

Estruturado como um mecanismo participativo que incorpora membros da comunidade local ao processo decisório sobre a alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, o OP não é isento de controvérsias, além de requerer a combinação de inúmeras variáveis. Uma pesquisa nacional, que analisou diversas experiências, concluiu que vários fatores influenciam nos resultados do OP, tais como:

- tipo de partido político que o implementa;
- nível de organização, mobilização e politização da sociedade;
- características socioeconômicas e demográficas do município;
- capacidade técnica e gerencial da administração local;
- compromisso do governo;
- situação financeira do município; e
- método adotado para estabelecer a relação entre governo e comunidade (FNPP, 2002).

A pesquisa também identificou que o OP é uma experiência instável: no período analisado, 23 administrações locais cancelaram suas experiências, número superior das que a adotaram no mesmo período, ou seja, nove.¹⁴ Argumenta-se, ainda, que o OP minimiza os custos do governo de negociar com as elites locais o provimento de infra-estrutura para os bairros mais pobres, diminuindo a distância entre estes e os bairros de classe média (IDB, 2003).

Programas *Demand-Driven*

Esses programas são financiados, em geral, pelos Fundos Municipais de Apoio Comunitário – Fumac, constituídos nos municípios mais pobres do Nordeste e que se destinam à realização de projetos/obras de pequeno porte.¹⁵ Nesses programas, os recursos são diretamente transferidos para as comunidades locais, que tomam decisões sobre onde e como aplicá-los, assim como são responsáveis também pela sua fiscalização. O objetivo é que a própria comunidade decida quais obras serão realizadas (*demand-driven*), em oposição a decisões tomadas em outras esferas (*supply-driven*). Existem ainda poucas avaliações sobre esses programas no Brasil, em especial a respeito de seu efetivo funcionamento nos diferentes municípios do Nordeste. Ao que parece, a análise mais completa é a de Judith Tandler (2000), que, apoiada em evidências coletadas em alguns Estados da região, aponta inúmeros problemas de implementação e demonstra ceticismo quanto ao atingimento dos seus objetivos.

Em resumo, experiências participativas têm sido abundantes nos territórios locais brasileiros nas duas últimas décadas. Estimuladas por legislação federal, pelos organismos multilaterais ou pelos próprios governos locais, o Brasil tem sido considerado um laboratório dessas experiências, que apontam para a tentativa de conciliação de duas visões rivais sobre o papel dos governos locais. Na primeira, o governo local seria o principal provedor de serviços sociais universais, enquanto, na segunda, seria o lócus privilegiado para a prática da democracia deliberativa, a ser alcançada por um relativo equilíbrio entre quem decide e quem é afetado pelas decisões.

COMENTÁRIOS FINAIS

Este trabalho mostrou que a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por forte inovação institucional e por um complexo sistema de relações in-

tergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais. Tais inovações decorreram, no início, dos compromissos assumidos durante a redemocratização e, posteriormente, por decisões tomadas pelos próprios governos, tanto o federal como o local, muitas vezes impulsionadas pelos organismos multilaterais de financiamento de programas sociais. Apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomarem parte nessa nova institucionalidade, existem indicações que apontam para mudanças na forma como a governança local está ocorrendo. No entanto, e apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, ainda não está claro se essas novas institucionalidades são sustentáveis sem o apoio financeiro e indutor do governo federal e de outros organismos exógenos à governança local.

NOTAS

Este artigo é uma versão revista e atualizada de um trabalho que integra a pesquisa Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting, coordenada pelo International Development Department da School of Public Policy da Universidade de Birmingham (GB). Agradecimentos a José Roberto Afonso, a Richard Batley e a Walter Macedo pelos comentários e sugestões.

1. Melo (1993) analisa a penetração dos interesses municipais na Constituinte de 1946 e Souza (1997; 2001a e b) na de 1988.
2. Por esse critério, o grau de urbanização do país passou de 45% em 1960 para 81,25% em 2000.
3. Até 2007, os municípios têm que aplicar 15% das transferências do ICMS e do FPM na educação fundamental.
4. Os municípios devem alocar 15% de suas receitas próprias e de suas transferências constitucionais ao programa de saúde. O percentual de cada nível de governo deve ser revisto a cada cinco anos.
5. Dados coletados em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>.
6. A cidade de São Paulo, por exemplo, apesar de gerar um volume de ISS maior do que 17 Estados brasileiros coletam de ICMS, tem como sua principal fonte de receita a transferência do ICMS.
7. Existem também transferências do governo federal para as esferas subnacionais, conhecidas como transferências negociadas. Essa modalidade, que canalizou muitos recursos no passado, inclusive durante o regime militar, perdeu importância relativa e absoluta, devido à política de ajuste fiscal, sendo hoje responsável por apenas 10% do total das transferências federais para Estados e municípios (Lima, 2002).
8. Importante registrar que muitas leis orgânicas municipais aprovadas em 1990 já previam a vinculação de parcela das receitas locais às ações de saúde.
9. A municipalização da saúde também influenciou a constituição de consórcios intermunicipais, gerando novas relações entre governos do mesmo nível. Segundo o IBGE, existiam, em 2001, 1.969 consórcios municipais de saúde. Áreas como meio ambiente e desenvolvimento econômico também têm sido objeto de criação de consórcios.

10. Por “regras do jogo”, entendam-se os constrangimentos (limites) impostos aos atores em suas escolhas estratégicas.

11. Sobre o papel redistributivo da municipalização da educação, ver Rezende e Oliveira (2003).

12. Sobre esse ponto, ver Melo (2003) e Souza (2001a e b).

13. Na experiência brasileira de empoderamento, existem, ainda, outros formatos que incorporam apenas a voz dos cidadãos, tais como as audiências públicas.

14. A literatura sobre OP no Brasil é extensa. Para uma crítica sobre as limitações teórico-metodológicas de experiências participativas em geral, ver Kapoor (2002).

15. Esses programas são conhecidos como Fundos Sociais e têm o apoio financeiro do Banco Mundial, do BID e de organismos europeus. Foram iniciados na América Latina nos anos 80, mas hoje estão disseminados em 40 países da América Latina, África, Europa Oriental e Ásia. Segundo Tendler (2000), já foram destinados a esses programas mais de US\$ 3 bilhões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R. Brasil, um caso à parte. In: XVI Regional Seminar on Fiscal Policy. Santiago, 2004.
- AFONSO, J.R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. et al. (Orgs.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p.35-56.
- AFONSO, J.R. et al. *Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus*. BNDES, 1999. (Relatório).
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000*. *Informe-se*, n. 33, 2001.
- CÔRTEZ, S. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2002.
- COSTA, N.R.; SILVA, P.L.B.; RIBEIRO, J.M. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.33-56, 1999.
- DRAIBE, S. *Brasil, anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*. São Paulo: Unicamp/Nepp, 1999. (Relatório).
- FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período 1997-2000*. Rio de Janeiro: FNPP, 2002.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*. Rio de Janeiro: Ibam, 2001 (Série Estudos Especiais, n. 20).
- IDB – Inter-American Development Bank. *Assessment of participatory budgeting in Brazil*. IDB, 2003. (Relatório).
- KAPOOR, I. The devil’s in the theory: a critical assessment of Robert Chambers’ work on participatory development. *Third World Quarterly*, v.23, n.1, p.101-117, 2002.
- LIMA, E.C.P. *Transferências da União para estados e municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante*. Brasília: Ipea, 2002.

- MELO, M.A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.8, p.83-100, 1993.
- _____. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*. Recife: 2003. (Relatório).
- OLIVEIRA, F. de. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: Ipea, 1999.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, v.44, n.3, p.513-560, 2001a.
- _____. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, v.15, n.4, p.84-97, out./dez. 2001b.
- _____. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houndmills e London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.
- TENDLER, J. Why are social funds so popular? In: YUSUF, S.; WU, W.; EVERETT, S. (Eds.). *Local dynamics in the era of globalization*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 2000. p.114-129.
- _____.
CELINA SOUZA: Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (celina@ufba.br).

SUSTENTABILIDADE, O DESAFIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO 21

RUTH CARDOSO

Resumo: Estamos em um momento em que é grande a expectativa de que as políticas sociais sejam mais eficazes no combate à pobreza. Reconhecida a ineficiência do modelo assistencialista, durante a década de 90, muitos projetos inovadores foram desenvolvidos por governos e por organizações do Terceiro Setor, abrindo caminho para intervenções eficientes voltadas para a mobilização das comunidades e o desenvolvimento de capital social.

Palavras-chave: políticas sociais focalizadas; participação; capital social.

Abstract: At the moment, we are facing great expectations of having more effective social politics to combat poverty. Once the inefficiency of the assistance model of the 90's was recognized, governments and third sector organizations developed many innovative projects. They opened new ways for effective interventions aimed to mobilization of the communities and the development of the social capital.

Key words: focused social politics; participation; social capital.

Para alcançar êxito, os programas de combate à pobreza precisam abandonar o olhar que vê carências e buscar localizar as potencialidades.

Atualmente, quase todas as políticas e propostas que partem das empresas e do Terceiro Setor têm como objetivo o combate à pobreza e à exclusão social. O que antes era uma tarefa dos governos passou a ser visto como uma obrigação de todos. A consciência da necessidade de eliminar do mundo a mancha da fome, da falta de acesso à educação, à saúde e à garantia dos direitos humanos básicos é, hoje, generalizada. Com certeza, no Brasil, existe disposição para não mais se aceitar a enorme desigualdade que, tradicionalmente, vem marcando nossa sociedade. A mobilização de todos os setores é grande e os veículos de comunicação informam, constantemente, tanto sobre a persistência da pobreza quanto sobre a necessidade de combatê-la. Entretanto, apesar da presença constante do tema na mídia impressa e falada, estes veículos não têm apresentado análises e avaliações (que existem) sobre o fracasso de soluções apresentadas como milagrosas, ou sobre a inoperância de programas com longa trajetória.

Não é só no Brasil que o tema tornou-se central. Existe, entre nossos vizinhos latino-americanos, africanos e

também nos países desenvolvidos, a mesma impaciência com a marca de um mundo globalizado, onde a excelente qualidade de vida de alguns convive com situações subumanas. Nunca tivemos um período em que houvesse tanta clareza e também tanta indignação com a extrema desigualdade.

Este é certamente um momento positivo para um debate sobre novos caminhos para uma sociedade melhor.

Por um lado, muitos fatos novos exigiram a revisão das tradicionais políticas de assistência às populações em situação de risco. A primeira mudança significativa veio com a crise fiscal dos Estados, que obrigou a uma revisão das despesas com políticas sociais. Este fato, negativo por trazer limitações aos gastos, também proporcionou condições para uma re-análise das concepções de assistência social e do alcance e efetividade dos programas governamentais tradicionais.

Por outro lado, muitas experiências novas foram implementadas com sucesso, especialmente durante os anos 90. E, ao mesmo tempo em que estas propostas inovadoras se firmavam, também se expandia um Terceiro Setor que ganhou força e colaborou para que experiências bem-sucedidas fossem implantadas em muitas regiões do mundo. Este campo de experimentação progrediu muito, mas

a difusão das idéias novas ainda é precária devido tanto à fragmentação das experiências quanto à pouca legitimidade acadêmica atribuída a essas discussões.

Entretanto, a impaciência com a persistência da pobreza, apesar das políticas sociais cujo objetivo seria combatê-la, legitimou alguns temas dominantes no debate da mídia durante os últimos anos.

O primeiro deles foi a necessidade de focalização dos programas para atingir seu público-alvo – os mais pobres – e o segundo foi a crítica ao assistencialismo.

Esses dois aspectos dos programas sociais foram considerados responsáveis pelo contínuo fracasso do combate à pobreza.

Entretanto, como conseqüência da ampliação do debate, houve também a politização destes temas, que se tornaram mais ocasiões para denúncia do que oportunidade para o diálogo construtivo. Para alguns, a persistência da pobreza é a prova da ineficiência das políticas governamentais; para outros, é preciso que se destinem mais verbas à área social para que os programas sejam ampliados. Neste clima, as críticas foram muitas vezes pouco concretas.

Certamente o assistencialismo precisava ser arduamente criticado e o foi, gerando quase a eliminação da palavra. Na verdade, porém, não houve interesse em sumarizar os conhecimentos existentes sobre a falência das ações assistencialistas e nem delimitar em que situações grupos fragilizados necessitam de assistência. Assistência não se confunde com assistencialismo, mas, dado o alarme contra esta prática, as duas palavras foram desqualificadas.

Entretanto, ainda hoje com freqüência nos deparamos com programas sociais, governamentais ou filantrópicos que apresentam uma retórica antiassistencialista, mas cuja prática repete os velhos métodos.

O que já se sabe com certeza é que estas práticas não eliminam a pobreza e não criam envolvimento dos pobres para combatê-la, mas faltam avaliações objetivas que ajudem a definir os aspectos negativos e, se houver, os positivos das ações tradicionais.

Assistencialismo é um estilo, é um modo de fazer, que tem como conseqüência criar uma relação de submissão e não oferecer os instrumentos para superação das carências que estão sendo minoradas. Quando associadas ao clientelismo, as formas de assistência se transformam em instrumentos de poder. É bom lembrar que, se os governos podem ser os espaços privilegiados para o clientelismo, não são os únicos, pois é possível encontrar estes mesmos usos em entidades privadas.

Acredita-se que a relação clientelística tem seus dias contados em uma sociedade de comunicação de massa e, atualmente, já não possui a eficiência que teve no passado, porque os controles sobre a clientela foram se tornando mais frouxos.

O assistencialismo continua perdendo força nas sociedades contemporâneas, porque já se sabe que reproduz a pobreza em vez de combatê-la. Entretanto, apesar disso, continua a ser praticado porque é fruto de uma visão filantrópica ainda muito generalizada.

Nesta visão, os pobres são aqueles que têm renda insuficiente e pouco acesso à educação, à saúde e ao emprego. As camadas mais pobres, por serem caracterizadas só a partir de suas necessidades, têm sido designadas como carentes ou excluídas – expressões que traduzem distância entre os que fazem parte da sociedade (e falam) e aqueles que estão fora e para quem só existem obstáculos a serem reconhecidos e removidos. Este modo de olhar propõe sempre doações que atendam às necessidades que o observador de fora diagnostica. Ao terem supridas suas carências, espera-se que os beneficiários ganhem força para enfrentar, sozinhos, a falta de oportunidades com que convivem no dia-a-dia. Esta é a velha concepção de filantropia que ainda hoje está bem implantada e que justifica a volta de práticas assistencialistas e clientelísticas, mesmo quando não se usam essas expressões.

O debate sobre a segunda questão – a focalização dos programas – vem ganhando força pela pressão que nossa sociedade tem de eliminar as desigualdades e também pela legitimidade que as ações afirmativas ganharam desde os anos 70. A luta das mulheres, dos negros, dos deficientes, da terceira idade, dos homossexuais, etc. criou reconhecimento para ações específicas e dirigidas a setores discriminados.

Entretanto, é preciso ver as diferenças entre os programas de ações afirmativas decorrentes de uma demanda política dos setores mobilizados e as ações de combate à pobreza, sejam estas governamentais ou não.

Na maioria dos programas que buscam a focalização, os pobres constituem um segmento definido por critérios estatísticos, o que não define um ator social, mas sim um grupo heterogêneo que tem em comum um mesmo nível de renda. Por esta razão, as ações de combate à pobreza que partem deste tipo de focalização não contarão com interlocutores participantes, capazes de mobilizar identidades comunitárias. Como conseqüência, os projetos de desenvolvimento social dirigidos aos mais pobres podem e devem se inspirar no modelo das ações afirmativas, mas

precisam estar cientes de que a participação não decorre da focalização.

Localizados os pobres e feitas as doações, não aparecerá, como conseqüência, uma resposta espontânea destes indivíduos em apoio aos incentivos oferecidos. Pelo contrário, para ser incluído no mercado, quer como consumidor quer como trabalhador, é preciso ir além da superação da fome, da doença, etc. É necessário desenvolver auto-estima, capacidade de comunicação e, ainda, confiança em seus saberes e em sua capacidade de aprender. Estas qualidades existentes em comunidades de pouca renda são mais fáceis de serem generalizadas quando há envolvimento coletivo e quando o grupo que está recebendo atenção se transforma em protagonista de sua mudança. Quando isso acontece, são capazes de definir as ações afirmativas que podem ser eficientes em cada contexto.

Sem dúvida, uma clara definição do público-alvo (focalização) é *essencial* para o êxito do combate à pobreza, mas precisa-se também de uma metodologia nova que desenvolva as capacidades latentes existentes nestes grupos selecionados, abandonando o olhar que vê carências e buscando localizar as potencialidades. Existe uma rica literatura, nacional e internacional, que discute esta nova noção de desenvolvimento social, que parte da promoção do capital social.¹ Também já há consenso sobre a eficácia desta abordagem.

Portanto, é importante integrar ao debate sobre a focalização esta outra discussão a respeito das inovações metodológicas que necessitamos para tornar mais eficaz o combate à pobreza.

Em estudo recente, Ricardo Barros e Mirela de Carvalho (2003) reafirmam o que já vinham dizendo com muita ênfase em outros trabalhos: que a grande falha da política social é a falta de focalização e que só teremos melhores indicadores se houver canalização de recursos para os mais pobres. Entretanto, os autores ampliam sua visão indicando que “três desafios merecem destaque: em primeiro lugar, ressaltamos a necessidade de uma política social flexível, uma vez que, apesar da pobreza ser um problema global, sua solução é tipicamente local. Em segundo lugar chamamos atenção para a efetividade e, portanto, para o fato de que o sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada. Desta forma, um importante desafio consiste em identificar formas de estimular esta participação. Por fim ratificamos que qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar sua efe-

tividade no combate à pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres”.

Infelizmente, neste artigo, os autores não levam mais longe a discussão das características necessárias às propostas de combate à pobreza para que sejam flexíveis e participativas.

Localizados os desafios, são necessários caminhos para enfrentá-los, e o primeiro passo pode ser uma sumarização daquilo que já se sabe sobre sucessos e fracassos no combate à pobreza.

OPÇÃO PELOS MAIS POBRES

Para evitar a ilusão de que, através da concentração de programas, pode-se mudar a realidade, é preciso lembrar alguns exemplos relativamente recentes, de direcionamento radical das políticas sociais para os mais pobres.

Foi o que ocorreu no Chile, de Pinochet, onde foram ineficazes os esforços para dirigir rigorosamente os gastos públicos para os indigentes. Apoiados nas concepções liberais que fundamentavam as políticas econômicas do regime militar chileno, os programas sociais tinham como meta assistir aos pobres através de subsídios, e foram planejados para evitar fuga de recursos para outros grupos que não seu público-alvo. Esta fuga de recursos foi corretamente diagnosticada como responsável pelos fracos resultados dos governos anteriores no combate à pobreza.

Para trabalhar com maior precisão, foram criados instrumentos adequados para classificar as famílias (fichas e visitas). O cadastramento foi descentralizado para garantir maior confiabilidade e seguiram estas receitas com rigor. Tinham também grande poder sobre a burocracia para a execução dos programas considerados de emergência e, para tanto, criaram agências especiais, distribuídas por todo o país, mas com controle centralizado.

A seleção dos beneficiados pelos programas de pensões familiares, educação pré-escolar subsidiada, distribuição de alimentos, atendimento gratuito à saúde e programas especiais de emprego, grosso modo, atenderam aos critérios da focalização desejada pelos planejadores. Entretanto, este grupo de beneficiários, considerado indigente, foi discriminado pela sociedade, e suas oportunidades de inclusão diminuíram.

Como diz Graham (1991:19), “The fact that the workers were often stigmatized by working in the programs created even greater barriers to entrance to the formal sector. Underemployment rates and the size of the informal sector remained the same or grew in the decade the programs were in place.”

Os livros de Vergara (1990) e de Graham (1991) foram escritos no fim do período do governo Pinochet e apresentam análises bastante objetivas do que foram essas políticas sociais e suas limitações: “Unfortunately, the military’s authoritarian nature and approach undermined the potential of its policies. The government’s narrow and vertical approach to poverty alleviation – providing subsidies rather than investment in human capital – was palliative and encouraged dependence. A segment of the population was publicly stigmatized and became increasingly dependent on the state for subsidies to meet its basic needs” (Graham, 1991:11-12).

Graham apresenta um panorama das mudanças propostas pelo governo do presidente Aylwin, eleito em 1990, que procuram responder as limitações da extrema focalização anterior e desenvolver políticas mais participativas. Foi criado um Fundo de Solidariedade e Investimento Social – Fosis, cuja finalidade era desenhar programas que estimulassem as participações comunitária e da sociedade civil mobilizada. Essa mudança definiu um claro contraste com o modelo anterior e respondeu à demanda da sociedade civil chilena, cuja mobilização fora fundamental para a vitória da oposição.

Quais as lições que esta experiência ensina? Que a focalização não é uma panacéia, mas sim um recurso fundamental e indispensável quando combinado com uma nova visão do que seja desenvolvimento social. Por sua vez, esta nova visão impõe projetos flexíveis, capazes de promover as lideranças locais e a participação comunitária, criando envolvimento com as demandas e com a busca de soluções sustentáveis.

Já se dispõe, portanto, de lições aprendidas, mas não é e não foi fácil mudar orientações tradicionais para renovar as políticas sociais. Vários países da América Latina, no início dos anos 90, conscientes da perversa perpetuação da pobreza, enfrentaram o desafio da renovação de seus programas sociais, buscando atingir os segmentos mais pobres.

Em alguns países, durante este período, tiveram início projetos desenhados para deixar de lado o clientelismo e o partidarismo, buscando-se a eficácia. Os governos, ainda vistos como responsáveis pelas políticas públicas, ensaiaram novos programas que, com frequência, foram atropelados pelas discontinuidades devidas às mudanças de dirigentes, restos de clientelismo e resistência da burocracia.

O México foi um dos primeiros a encaminhar essas mudanças, substituindo o programa Pronasol pelo Progresá, em que a focalização foi definida com cuidado e a assis-

tência às famílias selecionadas foi planejada por um período mais longo, necessário para sua integração. O cuidado com que foi planejado este último programa garantiu um avanço na definição dos beneficiários e um razoável desempenho. Felizmente, o novo governo eleito não abandonou o trabalho em curso e deu mais um passo no caminho da coordenação das ações, enfatizando ainda mais a necessidade de promover o capital social das comunidades. Para tanto, foi introduzida uma estratégia denominada “Contigo”, que pretendia ser “an overall effort to bring coherence to the multiplicity of existing social programs under a Social Cabinet to which participate seven secretariats and five institutes.” (Janvry; Sadoulet, 2003:1). Segundo estes autores, o aspecto mais interessante desta estratégia para o desenvolvimento social está no fato de ter sido estruturada a partir de um rigoroso quadro conceitual no qual tinham papel central o empoderamento (*empowerment*) das comunidades e o fortalecimento da cidadania. Só deste modo os pobres podem atuar como agentes da sua própria mudança. Atualmente está enraizada a convicção de que a mudança social só ocorre a partir do contexto local, o que obriga a manter flexível o monitoramento dos programas para que novos parceiros possam ser incorporados e objetivos revistos com o acordo dos participantes.

Como já indicado anteriormente, as novas concepções sobre políticas de combate à pobreza não são fáceis de serem implementadas. Janvry e Sadoulet (2003:1) procuraram avaliar avanços e analisar dificuldades partindo da constatação de que “while some of these programs have been subjected to extensive external evaluation, the mechanisms to internalize lessons learned into improved program design and management remain very weak”. Nas conclusões, apresentam sugestões coerentes com os princípios que norteiam as intervenções, mas discutem caminhos mais diretos para alcançar os resultados esperados. Por exemplo: sugerem em sua terceira conclusão que “The efficiency of cash transfer programs for education, health, and nutrition could be greatly increased by targeting and calibrating transfers on children at risk of acquiring each of these basic needs, as opposed to targeting on poverty.” (Janvry; Sadoulet, 2003:30). Esta indicação mostra que este modelo de intervenção exige uma disposição contínua e sistemática para aprender com e durante o processo de mudança social. Para rever os critérios de distribuição de recursos, tal como foi sugerido, é preciso visitar a definição do público-alvo original e estipular novo foco para a ação. Analisando este exemplo, fica claro que, por

um lado, qualquer estratégia de combate à pobreza deve partir de critérios precisos para definição do segmento que pretende beneficiar (focalização). Por outro, se pretendem privilegiar o desenvolvimento social local e o protagonismo destes atores, os programas devem garantir um processo de incorporação das lições que vão sendo apreendidas durante o desempenho dos vários atores.

A experiência mexicana exemplifica bem a preocupação que se expandiu na América Latina, durante os anos 90, com a renovação das políticas sociais. Na maioria dos países o debate sobre os novos rumos das políticas sociais teve início e, os organismos financiadores internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial) também se engajaram na discussão sobre as parcerias com a sociedade civil e novas metodologias que promovem a participação.

Estas experiências, porém, mostram também as dificuldades para introduzir novos conceitos e novas práticas neste campo de ação. Entretanto, muitas iniciativas deixaram suas marcas e abriram caminhos durante a década de 90 (De Franco, 2001:91), e esta renovação só foi possível porque, nos anos 80, caracterizados como a década perdida para o desenvolvimento econômico brasileiro, houve um período rico para a organização da sociedade civil (Cardoso, 1995), que trouxe como resultado novas abordagens no trato com problemas sociais crônicos.

As novas formas de participação e mobilização abriram as portas para as parcerias entre governos (locais, estaduais ou federais) e ONGs, empresas (grandes e pequenas), universidades e associações de vários tipos. Novos atores sociais se mobilizaram fora do Estado e muitas vezes contra ele, naqueles países onde a luta contra a ditadura desenvolveu uma nova concepção da responsabilidade do cidadão e da participação democrática.

As políticas sociais ainda eram vistas como uma atribuição do Estado, mas as parcerias com as empresas e as organizações civis, ao mesmo tempo que a democracia, começaram a criar raízes. O espaço público já não se confunde com o espaço governamental, e o desejo de resultados eficazes no combate aos problemas sociais crônicos provocou uma ampliação das parcerias com vistas à programação de intervenções eficazes.

O objetivo destas parcerias não é diminuir a responsabilidade dos governos na construção de uma sociedade mais igualitária, mas sim incorporar as inovações metodológicas e conceituais desenvolvidas no Terceiro Setor, por meio das experiências bem-sucedidas em vários campos. Governo e sociedade trabalhando juntos conseguem

operações de menor custo e maior eficácia e, o que é ainda mais importante, uma maior participação das comunidades envolvidas.

Entretanto, como o nome indica, parceria significa uma relação entre iguais e liberdade para a tomada de decisões. Não pode haver hegemonia dos propósitos dos governos, porque os parceiros devem concordar quanto aos objetivos, aos métodos de atuação e à transparência durante a execução dos programas. Esta nova relação de trabalho exige que as partes envolvidas sejam abertas ao aprendizado, porque, se as agências de governo têm de respeitar procedimentos consagrados e atender legítimas demandas políticas, a sociedade civil, por sua vez, quer resultados rápidos e só confia em seus métodos. São lógicas diferentes que precisam encontrar um patamar comum para que se possa avançar na construção de uma sociedade mais igualitária.

DILEMA ENTRE O UNIVERSAL E O ESPECÍFICO

A insistência em privilegiar os mais pobres na distribuição dos programas sociais nos coloca diante de outro dilema: qual o critério para estabelecer a partilha dos recursos públicos entre os programas com público-alvo específico e aqueles que correspondem ao direito de todos os cidadãos e que costumam ser chamados de programas universais? Além das limitações orçamentárias que existem em todos os países com uma larga proporção de pobres, observou-se pelo exemplo chileno, que um excesso de focalização pode criar mais pobreza, pois, sem criar incentivos para a autonomia dos atendidos, os programas só podem funcionar com uma alocação crescente de recursos.

O dilema da partilha de recursos públicos parece sem solução, porque sem crescimento econômico contínuo (um desejo dificilmente realizável) não é possível ampliar, no prazo e na proporção necessários, o número de pobres beneficiados. Nosso país, que tem uma dívida social enorme e antiga, não pode continuar levando a sério propostas irrealistas sobre distribuição de recursos monetários para os pobres sem considerar que esses mesmos pobres precisam aumentar sua presença nas escolas, nos postos de saúde, nos transportes coletivos e ter acesso à moradia, à segurança pessoal, etc.

Cabe ao Estado garantir a infra-estrutura necessária para que este atendimento seja efetivo. Não se pode definir prioridades entre combater os focos de pobreza ou am-

pliar e aperfeiçoar os serviços públicos básicos. O equilíbrio tem de ser encontrado distribuindo-se os recursos necessários para programas eficazes, que elevem a qualidade de vida dos pobres, sem prejuízo da ampliação do atendimento universal nas áreas de educação, saúde, segurança e direitos humanos.

Os setores discriminados necessitam de uma política afirmativa para conseguirem sua inclusão como consumidores dos serviços públicos. Portanto, as intervenções executadas por grupos da sociedade civil são indutoras de demanda e devem trabalhar em sintonia com as dificuldades e com as oportunidades que podem ser exploradas no espaço público. Um bom exemplo desta cooperação é o programa Alfabetização Solidária, que mobiliza recursos de empresas e universidades para trazer jovens e adultos para salas de aula, naqueles municípios onde as taxas de analfabetismo são extraordinariamente altas. Conseguindo criar o interesse pela aprendizagem, as próprias universidades e o núcleo articulador do programa procuram apoiar as prefeituras na implantação de cursos regulares para jovens e adultos. Nesta parceria, os atores que participam do Alfabetização Solidária conseguem realizar uma tarefa difícil para os governos, que é localizar e reunir os analfabetos e mostrar que têm capacidade de aprender. Entretanto, o trabalho não termina quando os alunos alcançaram um nível mínimo. Os professores procuram entusiasamá-los para continuar o aprendizado nas salas de aula do sistema público. As instituições de ensino superior e o núcleo coordenador do programa levam informações e apoio para que os governos locais possam disputar os recursos disponíveis para esta modalidade de ensino, colaborando para sua expansão.

A sociedade civil, ao planejar suas intervenções, deve ter em mente o lugar que ocupam seus projetos no conjunto das oportunidades oferecidas. Isto significa que, se existe uma ação na área de educação ou saúde, focalizada em um grupo, esta deve ser planejada como suporte e estímulo para o trabalho da escola e das instituições de saúde e como ponte para a integração deste público, quando suas dificuldades específicas forem superadas. O desafio dos planejadores é sempre o de integrar ações com caráter afirmativo no contexto institucional existente.

A oferta de serviços públicos para todos é obrigação do Estado, mas, como visto anteriormente, atuar para diminuir as desigualdades é uma tarefa para toda a sociedade, em que o Terceiro Setor possui papel fundamental e tem sido bastante efetivo. Ainda que muitas

vezes o discurso dos empreendedores sociais que trabalham nas organizações não lucrativas apresente suas ações como reparadoras da ausência de Estado em certas áreas de atendimento, seu desempenho os leva com frequência a preparar sua clientela para demandar seus direitos e conhecer as possibilidades de atendimento de suas demandas. Eles são, por sua própria prática, mediadores entre as agências que prestam serviços e o segmento que atendem e que iniciam na demanda por cidadania e participação.

Visto por este ângulo, o Terceiro Setor tem seu espaço e, o Estado, suas obrigações. A colaboração entre ambos estimula o protagonismo da sociedade civil em todos os níveis, assim como uma maior transparência para o conjunto das políticas sociais.

CAMINHOS PARA CONTINUAR O DEBATE

Na tentativa de resumir o debate sobre políticas sociais, visando sua continuidade, já têm-se alguns fatos sobre os quais refletir:

- a semelhança entre programas implementados em vários países, com governos de diferentes colorações políticas e ONGs de diversas posturas, faz pensar que estes planejamentos são quase sempre muito repetitivos e que falta uma análise da coerência entre os pressupostos atribuídos aos programas e as metodologias empregadas;
- certamente o desenho das políticas sociais está condicionado pelas opções políticas e por determinadas visões sobre desigualdade, mas as escolhas podem ser mais criteriosas se considerarmos os conhecimentos de que já dispomos. A facilidade com que se repetem experiências que não foram avaliadas ou que não tiveram bons resultados é impressionante, simplesmente porque os recursos precisam ser gastos ou as imagens que documentam as ações precisam ser divulgadas. Atualmente, já se dispõe de amplo conhecimento sobre monitoramento e avaliação de resultados, que deve ser usado pelos planejadores para aumentar a eficácia tanto na esfera pública como na privada;
- a participação da sociedade na promoção do desenvolvimento social já é uma realidade e conta com a mobilização tanto dos empresários e universitários quanto dos segmentos de baixa renda, cada qual com seu papel. A contribuição do Terceiro Setor na renovação de metodologias para programas sociais e a abertura de canais de participação local que dão voz aos que deman-

dam oportunidades formam um novo contexto para a mudança social;

- o combate à pobreza tem sido uma obra de Penélope, em que o que se constrói durante um período se desmancha no momento seguinte. E, freqüentemente, se atribui aos pobres a resistência ao progresso. Atualmente sabe-se que a sustentabilidade das mudanças depende de desenho de programas que incluam a participação dos beneficiados e promovam o desenvolvimento do capital social que existe em todas as comunidades.

A firme disposição já existente entre os brasileiros para não mais se aceitar a extrema desigualdade social será promotora da continuidade do debate sobre a eficácia das políticas sociais.

NOTA

1. Para citar apenas alguns trabalhos dentro de um rico conjunto, ver: De Franco (2001; 2002; 2003; 2004) e Putnam (1996).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R.; CARVALHO, M. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- CARDOSO, R.C.L. Mudança sócio-cultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, L.; PAULANI, L.M. (Orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995. p.193-200.
- DE FRANCO, A. *A revolução do local – globalização, glocalização, localização*. Brasília: AED/São Paulo: Ed. Cultura, 2003/2004.
- _____. *Três gerações de políticas sociais – Aminoá-c-i-d-o-s*. Brasília: AED, n.5, p.85-106, 2003.
- _____. *Pobreza e desenvolvimento local*. Brasília: AED, 2002.
- _____. *Capital social*. Brasília: AED, 2001.
- GRAHAM, C. *From emergency employment to social investment*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1991.
- JANVRY, A.; SADOULET, E. *Analysis of the contiguo strategy with emphasis on local and rural development*. World Bank's Office in Mexico, 2003.
- PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260 p.
- VERGARA, P. *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile (1973-1988)*. FLACSO, 1990.

RUTH CORRÊA LEITE CARDOSO: *Presidente da organização não governamental Comunitas. Professora emérita de Antropologia e de Ciências Políticas na Universidade de São Paulo. Ex-presidente do Conselho da Comunidade Solidária.*

A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE

SERGIO TIEZZI

Resumo: O artigo trata da forma como o governo Fernando Henrique Cardoso organizou a área social, diante dos desafios impostos pelos indicadores e pela organização institucional do governo federal até 1994.

Palavras-chave: governo; políticas sociais; reforma do Estado.

Abstract: This article deals with the way the government Fernando Henrique Cardoso organized the social area while facing challenges imposed by the indicators and by the institutional organization of the federal government until 1994.

Key words: government; social politics; state reforms.

O governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o país num momento particularmente grave no que diz respeito à situação social da população: não só era grande o contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, como também as desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados. Pobreza e desigualdade, cujas raízes remontam ao passado histórico, mas cujas causas mais imediatas se encontravam nas limitações do processo de desenvolvimento com base na substituição de importações conduzido pelo Estado, na crise desse padrão de desenvolvimento, nas incertezas dos processos anteriores de ajuste econômico e nas conseqüências do processo de reestruturação econômica imposto pela globalização.

Avaliações feitas, na época, tanto por pesquisadores brasileiros como por analistas estrangeiros, que levam em conta definições e padrões comparativos internacionais, eram unânimes em considerar que o sistema brasileiro de proteção social era grande e complexo, se comparado com o de países com o mesmo nível de renda *per capita* e taxas semelhantes de urbanização.

Tendo-se estruturado com base na incorporação progressiva e desigual de diferentes corporações profissionais

e segmentos sociais, bem como crescido, sobretudo, durante períodos de recrudescimento autoritário, o sistema de proteção social consolidado ao longo do tempo acabou se caracterizando por um esforço de gasto relativamente elevado (cerca de 18% do PIB), grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e por uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo redistributivo. Além disso, uma rede complexa de interesses e de direitos adquiridos envolvendo políticos, funcionários, fornecedores e beneficiários privilegiados dificulta a reestruturação do sistema.

Dotar o país de um sistema eficiente e democrático de proteção social é tarefa complexa e difícil. Não se esgota nas responsabilidades – fundamentais – do governo federal e não se realiza de uma hora para outra. Sobretudo, desmontar desigualdades historicamente construídas não é tarefa de um governo, mas de gerações.

A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Nas condições de então (bastante adversas do ponto de vista tanto ideológico quanto econômico e fiscal) e para

enfrentar os múltiplos desafios colocados, o governo Fernando Henrique entendeu ser necessário, por um lado, promover uma maior integração entre as várias políticas de governo, emprestando a todas elas marcada preocupação social, e, por outro, desenvolver com determinação quatro subconjuntos de ações ou políticas, indispensáveis para alcançar os objetivos desejados.

Em primeiro lugar, era preciso realizar um conjunto de ações que, não só por seus efeitos diretos, mas, sobretudo, por seus efeitos indiretos, constituem condições necessárias, embora não suficientes, para promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros. Neste sentido, era absolutamente indispensável assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado – aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e da previdência e outras medidas exigidas para a implantação de uma estratégia de desenvolvimento social – e retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição.

Em segundo lugar, era preciso concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social. Os serviços prestados por estes setores, de oferta rotineira e continuada, constituem o núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social. A reestruturação e a reforma profunda desses setores requeriam a eliminação de desperdícios, o aumento da eficiência desses setores, a promoção da descentralização, a universalização, sempre que necessário e legítima, de sua cobertura, a melhoria da qualidade e, sobretudo, a reestruturação dos benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo.

A urgência e a gravidade da situação social brasileira exigiam programas e medidas cujo impacto ocorresse no curto prazo. Por isso, o governo Fernando Henrique se propôs, em terceiro lugar, a selecionar um conjunto de ações e programas considerados particularmente relevantes, para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos (como a reforma agrária), para acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais (como a melhoria do ensino fundamental) e para proporcionar atenção a grupos sociais que requeriam ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a renda mínima para idosos e deficientes de baixa renda e a erradicação do trabalho infantil, por exemplo). Essas ações e programas mereceram atenção prioritária e esforço concentrado de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação.

Entretanto, era necessário experimentar um novo mecanismo para coordenar as políticas voltadas para o enfrentamento de situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública. Isso foi feito por meio do Programa Comunidade Solidária, cuja função básica deveria ser aprimorar os programas federais direcionados para regiões mais vulnerabilizadas, bem como coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promovendo uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo. Essa tarefa se desdobrou posteriormente na adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU como critério de alocação de recursos e na criação de programas de transferência direta de renda para as famílias mais pobres, como a Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, eliminando burocracias para a chegada de recursos financeiros aos beneficiários.

Em quarto lugar, mas da maior importância para o modelo de política social que o governo Fernando Henrique adotou, foi a criação do Conselho da Comunidade Solidária, constituído pelos ministros das áreas econômica e social do governo e por pessoas representativas da sociedade civil, cuja função essencial – além de acompanhar a ação social da administração federal, propondo medidas e sugerindo modificações de rumo – consistia em articular formas de parceria entre o governo e a sociedade civil e suas diversas organizações no enfrentamento da questão social, inovando e experimentando. A partir deste Conselho, foram desenvolvidas parcerias entre programas governamentais e setores da sociedade civil (empresas, universidades, sindicatos, ONGs, igrejas, etc.) para atividades de política social junto a segmentos e regiões indicados por suas necessidades e carências. Foram criados e desenvolvidos, a partir de então, os programas Alfabetização Solidária, Universidade Solidária, Artesanato Solidário e Capacitação Solidária.

Um novo papel era atribuído ao Estado. Não deveria mais ser o grande produtor de bens e de serviços, mas sim usar seu poder de sinalização e de regulamentação e sua capacidade de investir para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (Estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades.

DESCENTRALIZAÇÃO NA ÁREA SOCIAL

Ao mesmo tempo, a profunda descentralização de ações da área social permitiu o fortalecimento do nível local para a tomada de decisões – e não apenas da aplicação dos recursos – e formulações de acordo com as necessidades de cada localidade. A descentralização foi uma forma eficiente de gerir o gasto público. A proximidade com o usuário permite, com maior segurança, que as diversas esferas de governo participem da oferta dos serviços, evitando possíveis desequilíbrios entre oferta e procura, causados por desconhecimento das demandas dos usuários.

Uma ordenação desse processo de descentralização exigiu, entre outras medidas:

- evitar a duplicidade de ações das esferas de governo, extinguindo órgãos federais e procurando eliminar programações orçamentárias, em áreas nas quais a presença da União tornou-se supérflua ou inadequada. Um exemplo foi a extinção da FAE – Fundação de Amparo à Escola e a descentralização dos recursos para compra da merenda escolar;
- regularizar e dar transparência às transferências voluntárias, notadamente no que diz respeito aos setores de educação e saúde, condicionando-as à melhoria do esforço próprio de Estados e municípios e à efetiva assunção dos encargos e responsabilidades que, antes da redistribuição de receitas, competiam à União. A criação de um Fundo específico de garantia do financiamento do ensino fundamental (Fundef) e uma Emenda Constitucional de garantia de aplicação de recursos na saúde por todos os níveis de governo são exemplos.

Além da reforma funcional do Estado, por meio da qual se redefiniram as funções do setor público, redistribuíram-se as funções entre os diferentes níveis de governo e aumentou-se a participação social nos processos decisórios, foi levado a cabo, como condição necessária, o gerenciamento mais adequado dos programas sociais, para a execução de um conjunto eficiente de políticas de proteção social.

Os serviços sociais, no país, tinham um elevado grau de ineficiência e ineficácia e um baixo impacto redistributivo, bem como exclusões na universalidade do acesso. A instabilidade dos recursos, presente nas três esferas de governo, alimentava a ineficiência do sistema, comprometia a continuidade dos programas, prejudicava a prestação de serviços e chegava a inibir uma maior agilidade no processo de descentralização. A frágil articula-

ção entre os órgãos encarregados dos programas e a excessiva fragmentação e superposição de ações dificultavam elevar o grau de eficácia e eficiência dos recursos alocados.

Mudar as formas de organização e gerenciamento na área social, incentivando a descentralização, a parceria com a sociedade civil e a transparência, constitui linhas de ação com um certo consenso e estratégia no país há alguns anos. Agregou-se a isso a necessidade de focalização de determinados programas com potencial de impacto importante sobre a pobreza, com vistas a um efetivo atendimento das camadas mais pobres da população.

Trata-se de um processo que exigiu o comprometimento de todos os atores que atuam na área (governo federal, Estados, municípios e sociedade civil), pois era uma tarefa impossível de ser executada por um só dos participantes. Além disso, dada a heterogeneidade que caracteriza o Brasil e a multiplicidade de atores envolvidos, esperava-se que o processo se desenvolvesse de forma desigual entre as diferentes regiões e áreas.

ESFERAS DE ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO: UMA NOVA FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO

À chegada ao governo, antecedeu um longo trabalho de planejamento estratégico que redundou em uma agenda criada a partir do programa de governo (Mãos à Obra, Brasil) apresentado à sociedade brasileira nas eleições de 1994.

No caso da política social, foi elaborado um documento, coordenado pelo assessor especial do presidente da República, Vilmar Faria, com colaboração de todos os ministros da área social, para nortear a ação do conjunto do governo. O documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social” teve por objetivo sistematizar as diretrizes básicas do governo Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas.

Não é necessário insistir na importância de mecanismos de articulação e de coordenação de políticas em qualquer área. Essa importância aumenta diante de alguns fatores, entre os quais: tamanho e heterogeneidade do país; complexidade e diferenciação institucional do aparelho estatal ou público responsável pelas políticas; volume e complexidade dos recursos financeiros envolvidos; forma de organização estatal; modalidade prevalescente de oferta de serviços públicos (estatal centralizada, estatal

descentralizada, pública descentralizada, parceria com organizações não-governamentais, etc.). Esses fatores incidem sobre a definição dos principais problemas de articulação e coordenação de políticas e, portanto, sobre as possíveis soluções.

Por sua vez, a articulação e a coordenação da área social têm suas especificidades e uma forma de gerenciamento muito particular. A metodologia de gerenciar uma obra ou projeto de execução física, que tem variáveis bem conhecidas, quantificáveis e locáveis no tempo, é muito diferente daquela utilizada para gerenciar um empreendimento de natureza mais mobilizadora de posturas e ações de pessoas, como são os projetos sociais.

A responsabilidade de execução dos diferentes componentes da política social brasileira se distribui pela União, Estados e Municípios. No plano federal, fica a cargo de cerca de dez ministérios, sendo que cinco – Previdência Social, Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e Emprego, que são grandes estruturas burocráticas, com tradição e influência – movimentam volumosos recursos e são responsáveis pelo financiamento e controle normativo de políticas e programas que, em seu conjunto, atendem a mais de 150 milhões de pessoas.

A implementação dos mais de cinquenta programas que formam o conjunto de medidas de proteção social envolve complexas relações intergovernamentais no plano federal e outras, não menos complexas, com os demais entes da federação. Além disso, boa parte dos programas possui ainda conselhos de participação social nas deliberações públicas, com representação paritária de governo e sociedade civil organizada. Com frequência, esses conselhos se desdobram em conselhos federais, estaduais e municipais.

No caso brasileiro, as estruturas encarregadas de desempenhar essas funções estiveram na Presidência da República, com mandato explícito, apoio e participação direta do presidente. Cabia ao ministro-chefe da Casa Civil articular e coordenar todas as ações administrativas do governo federal. As funções da Casa Civil passavam por viabilizar a construção de consensos, construir a integração e o entendimento, articular programas e ações, contribuir para identificação dos temas fundamentais para cada Câmara, trabalhar junto às equipes dos ministérios para “fazer acontecer”, acompanhar as ações de maior relevância do governo e contribuir para identificação de problemas e proposição de soluções.

Nesse sentido, iniciativa importante para melhorar o desempenho da administração federal foi a criação de

Câmaras Setoriais, reunindo ministros por área temática ou macroproblemas, sob o comando operacional da Casa Civil, com a presença permanente dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, em todas as Câmaras, de forma a facilitar – quando não garantir – os recursos financeiros e orçamentários às decisões tomadas.

A estas Câmaras atribuiu-se a função de construir consensos para as políticas de governo, “facilitando” as decisões do governo como tal. Além disso, possibilitou a todos os ministros e Ministérios clareza maior da agenda prioritária de governo.

As organizações de governo têm uma atuação muito fragmentada (feudos), muitas vezes com prioridades distintas e mesmo contraditórias, e não havia nenhum instrumento de gestão que coordenasse as prioridades da agenda de governo. As Câmaras foram uma tentativa de resolver as contradições e conflitos existentes dentro do governo, que permitissem sair de lá com posições assumidas por todos os ministros de Estado.

Uma de suas funções era qualificar as ações segundo o andamento, possibilitando acender as “luzes de alerta” no caso de um programa não ir bem e premiar aqueles com resultados expressivos.

Muitas Câmaras tinham um secretário executivo, responsável por dar curso às decisões tomadas. Todas contavam ainda com um Comitê Executivo, formado pelos secretários executivos dos Ministérios envolvidos – os segundos da hierarquia dos Ministérios –, cuja função básica era a orientação para resolver problemas e implementação operacional das políticas, programas e projetos. Os problemas de integração, articulação e coordenação operacional que não tinham solução nessa etapa, voltavam à instância ministerial da Câmara.

A princípio, essas reuniões eram organizadas com uma composição fixa, mas, com a experiência, concluiu-se que deveriam ser variáveis, organizadas em função dos problemas de articulação e coordenação a serem tratados.

A organização do governo em Câmaras Setoriais implicou a definição de programas prioritários – aqueles que efetivamente deixariam uma marca de transformação para o país e para o governo – e o início do desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação permanentes dos programas sociais prioritários. Esse monitoramento, feito pela equipe da Casa Civil, significava se colocar na posição de co-responsável pelo sucesso ou fracasso de programas prioritários, uma vez que a Casa Civil é uma instância com muito mais facilidade de resolver gargalos dos programas que envolvem outros setores do governo.

O primeiro instrumento utilizado para esta finalidade foi o Sistema de Acompanhamento das Ações Relevantes, desdobrado e aperfeiçoado posteriormente para sistemas mais elaborados, sofisticados e extensivos, como o Brasil em Ação, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa metodologia, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 1999-2002.

Os objetivos do Sistema de Acompanhamento das Ações Relevantes eram dotar o governo, e especialmente o presidente da República, de informações objetivas e fundamentadas sobre o conjunto das principais ações em execução, propiciar mecanismos de acompanhamento do que era particularmente relevante pelos ministérios executores e pela Presidência da República e ampliar os instrumentos para gerenciamento e pleno desempenho dos programas prioritários.

QUADRO 1

Importância da Identificação de Ações Relevantes

- Facilidade em iluminar o conjunto de ações do governo
- Possibilidade de prestação de contas transparente e eficaz
- Reconhecimento, por parte da Presidência e dos ministros, do que é prioritário para o governo
- Identificação dos recursos e da atenção necessária à plena execução das prioridades

O resultados da ação das Câmaras Setoriais de Governo foram desiguais. Entre as bem-sucedidas, estão a Câmara de Política Econômica – que se reuniu semanalmente até o fim do governo, quase sempre com a presença do presidente da República, a Câmara de Infra-Estrutura e a Câmara de Política Social. Em 2001, com a crise energética pela qual passou o país, foi criada uma Câmara de Gestão da Crise de Energia para administrar o racionamento de energia necessário para evitar apagões e tomar as medidas para evitar a ocorrência de novos problemas dessa natureza no futuro.

O sucesso dessas iniciativas variou de programa para programa e deveu-se, igualmente, mais a fatores de natureza político-administrativa do que àqueles de centralização burocrática. Entre eles, cabe mencionar: capacidade técnica e de gestão dos secretários-executivos setoriais; continuidade administrativa; convergência de perspectiva no que se refere às orientações da estratégia de desenvolvimento social; sustentação política recebida pelos

ministérios; e legitimidade conseguida junto às máquinas administrativas. Há um fator subjetivo com enorme influência na resultante final das políticas: a construção de uma relação de confiança entre a Casa Civil e os Ministérios. Quando o Ministério entendia a Casa Civil efetivamente como parceira, ou seja, pessoas com quem se podia contar, tendia a ter uma sinergia maior nas ações. Quando os Ministérios encaravam o papel da Casa Civil como de supervisão indesejada ao andamento das ações, havia maior dificuldade de os programas saírem do lugar.¹

A CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

Como visto, o governo selecionou um conjunto de programas e ações que mereciam atenção especial e prioritária, como parte de sua estratégia de desenvolvimento social, por sua importância e impacto imediato nas condições de vida de amplos setores da população, especialmente das camadas mais pobres.

A Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República, criada como instância superior de coordenação da política social do governo, por meio do Decreto nº 1.918, de 13 de agosto de 1996,² teria a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para a execução desses programas, em relação tanto à garantia do fluxo de financiamento e à qualidade do gerenciamento, quanto ao acompanhamento, avaliação e revisão das ações propostas, quando o resultado for considerado insatisfatório.

A ação social dos diversos Ministérios foi agrupada com base em quatro critérios principais:

- programas voltados a alterar, imediatamente, o modo rotineiro de funcionamento de serviços sociais básicos, como é o caso da valorização do ensino fundamental;
- programas que enfrentem situações graves e emergenciais de segmentos sociais em situação de extrema dificuldade, como a população empobrecida do campo e os idosos e deficientes físicos;
- ações específicas destinadas a reduzir ou eliminar a fome, como os programas de alimentação e nutrição;
- programas que envolvam tarefas urgentes ditadas pelo novo padrão de crescimento econômico e sua exigência de se aumentar a empregabilidade de importantes segmentos da força de trabalho.

Em resumo, impunha-se como um grande desafio para a política social brasileira a profunda reestruturação desse sistema, visando:

- descentralizar a execução;
- elevar a participação e o controle públicos;
- racionalizar gastos;
- aumentar a eficiência alocativa;
- eliminar desperdícios;
- melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, aumentar o seu impacto redistributivo.

Em artigo recentemente publicado, o então chefe da assessoria especial do presidente da República, Vilmar Faria (2003), coloca sua visão da configuração de governo na área social: “A experiência brasileira recente não consagra como uma alternativa necessária, ou mesmo desejável, a criação de uma ‘autoridade social’, entendida como uma superestrutura burocrática, sob o controle de um ministro, que reúne poderes operacionais em algumas ou em todas as áreas setoriais da política social. Uma iniciativa desse tipo seria politicamente inviável e operacionalmente ineficaz. Diferentemente do que ocorre na área econômica, onde os mecanismos de operação são relativamente poucos e altamente eficientes – o orçamento, a taxa de juros, o câmbio, o controle de receitas, entre outros – na área social estes instrumentos são muito mais numerosos e de eficiência mais restrita. Além do mais, boa parte do corpo técnico operacional se encontra em ministérios setoriais”. Centralizar a ação social não seria, portanto, eficaz. “Ao contrário, a experiência brasileira aponta noutra direção: reformar e fortalecer as estruturas setoriais do ponto de vista funcional e técnico, dotá-las de força, prestígio e poder político e desenvolver mecanismos e não estruturas burocráticas de articulação e coordenação” (Faria, 2003).

Essa forma de funcionamento permitiu o desenvolvimento de iniciativas muito bem-sucedidas para dar conta da estratégia de desenvolvimento social do governo brasileiro.

A primeira, denominado Projeto Alvorada, consistiu num conjunto de doze programas elaborados no âmbito de diversos Ministérios, com o objetivo de dotar os municípios brasileiros que possuem índice de desenvolvimento humano baixo (inferior a 0,500) de infra-estrutura básica, necessária para as atividades de desenvolvimento social e humano. Os programas são executados setorialmente e o papel dessa iniciativa é fazer com que estes programas setoriais cheguem, prioritariamente, a essas regiões e que ali sejam implementados coordenadamente pelas autoridades e sociedade local. Outro aprendizado desse processo foi a percepção de que é nos municípios onde ocorre uma verdadeira integração de políticas sociais setoriais.

A segunda iniciativa, denominada Comunidade Ativa, teve cobertura e alcance mais reduzidos e estava voltada para apoiar iniciativas comunitárias de desenvolvimento local integrado (sob o lema: não dar o peixe, ensinar a pescar). Foram escolhidos municípios cujas comunidades tenham revelado alguma capacidade de mobilização, organização e ação, com o objetivo de encontrar novas formas para dinamizar e desenvolver suas potencialidades. Com base na organização e na capacitação microempresarial (empreendedorismo) dessas comunidades, são identificadas carências e demandas, e o governo federal procura mobilizar seus programas para apoiar iniciativas de desenvolvimento local.

Uma terceira iniciativa foi a criação de um Programa de Apoio à Gestão Social, no âmbito da própria Presidência da República, para trazer à agenda dos programas instrumentos de gestão social novos: a importância de sistemas de informações gerenciais atualizados e amigáveis; avaliação de resultados para correção de rumos; capacitação em gestão social e suas especificidades. A transformação da gestão no governo era vista como essencial para que as mudanças estabelecidas no campo formal – reformas constitucionais, nova legislação, novas estruturas e novo aparelho regulatório – pudessem se tornar mais permanentes. Se não houver avanços na mudança das posturas gerenciais – o que significa reestruturar a forma de administrar, redefinindo, em trabalho conjunto, qual o objetivo, a missão, para que existe, quem são e o que demandam os clientes de fato de cada posto de serviço, estabelecendo metas e revendo os processos e estruturas de cada órgão –, o que fica é precário e referencialmente formal para que se transforme de verdade no novo Estado que a sociedade deseja. Não há, entretanto, ajuste ou equilíbrio fiscal que se sustente sem uma profunda revisão gerencial. Os gastos continuarão a ser desproporcionais àquilo que a sociedade precisa e está disposta a financiar, exatamente porque não se sabe precisamente as características dessa demanda. Esse tipo de mudança é um processo lento, de difícil administração e que, por isso mesmo, deveria ser iniciado logo, prosseguir com paciência e persistência e ser emanado a partir do núcleo central de governo, até mesmo para ter influência sobre esferas subnacionais de governo.

Uma quarta iniciativa foi a extinção por decreto da Legião Brasileira de Assistência – LBA, instituição historicamente constituída, foco de clientelismo, ineficiência e corrupção, símbolo da maneira “velha” de fazer política social.

Outra iniciativa foi a articulação para a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, hoje reconhecido internacionalmente, que implicou colocar na mesma mesa, compartilhando os mesmos objetivos, o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Justiça, todos responsáveis por algum tipo de ação para possibilitar o bom funcionamento do programa. O Peti terminou por ser um dos casos de sucesso do governo Fernando Henrique Cardoso.

Outro aspecto da coordenação das políticas sociais referiu-se à continuidade e à eficácia administrativa dos programas sociais. Segundo Vilmar Faria (2003), “Do ponto de vista orçamentário, tratou-se de criar mecanismos que protejam os principais programas sociais das variações cíclicas e dos cortes de gastos que as exigências do equilíbrio fiscal podem, periodicamente, impor”. Aqui, duas iniciativas foram tomadas.

A primeira, conhecida como Programa Avança Brasil, consiste na escolha de um subconjunto de programas que têm prioridade orçamentária e para os quais foram desenvolvidos mecanismos especiais de gerenciamento, acompanhamento e avaliação.

A segunda, conhecida como Rede de Proteção Social, ocorre no contexto das negociações levadas a cabo pelo Brasil em 1998, junto ao FMI, ao Banco Mundial e ao BID, com o objetivo de obter apoio desses organismos para proteger a economia brasileira dos ataques especulativos e das crises financeiras que periodicamente ameaçam os países emergentes. Como parte dos compromissos assumidos pelo país, junto com as metas de controle da inflação e redução do déficit público, foram assumidos compromissos e metas físicas e financeiras para 22 programas considerados essenciais para proteger diversos segmentos da população mais carente (como manutenção dos recursos para pagamento do seguro-desemprego, da renda mensal para idosos, financiamento do ensino fundamental).

Aqui, novamente, prevaleceu a criação de mecanismos dotados de operacionalidade, legitimidade, capacidade técnica e respaldo político mais do que a criação de estruturas burocráticas centralizadas.

Por último, foi extremamente importante assinalar a importância da formação de uma equipe social politicamente coesa, identificada com a estratégia de desenvolvimento social proposta pelo chefe do Executivo e tecnicamente competente, para o êxito dos mecanismos de coordenação e articulação.

ALGUNS RESULTADOS

À par de existirem grandes desafios a serem enfrentados pelo Brasil nas próximas décadas, houve uma evolução constante e sustentável dos indicadores sociais no campo dos serviços sociais de responsabilidade pública, especialmente em saúde e educação.

O analfabetismo caiu para 12,8% em 2001 e a taxa de escolaridade atingiu 97% das crianças na faixa de 7 a 14 anos. Das crianças mais pobres, 92% estão hoje na escola contra 75% em 1992. A mortalidade infantil caiu para 28,4 por mil nascidos vivos contra 39,6 em 1994. Na área da reforma agrária, 465 mil famílias foram assentadas em oito anos, o que representa mais do que o dobro do total de famílias assentadas entre 1964 e 1994. Os esforços para erradicar o trabalho infantil tiraram 400 mil crianças e adolescentes de atividades penosas ou degradantes. A proporção de pobres no Brasil se reduziu de 43,9% para 31,9% e os indigentes, de 19,5% para 14,5%. A parcela de renda resultante das transferências de serviços governamentais – entre eles aposentadorias e programas de transferência direta de renda – subiu de 10,34% para 14,66%, em claro sinal da importância do papel do Estado no oferecimento das garantias sociais para a população. É o funcionamento da chamada rede de proteção social. Mesmo a desigualdade social, estagnada por mais de trinta anos, embora permaneça elevada, sofreu uma pequena redução e o Brasil melhora a cada ano sua posição no *ranking* de Desenvolvimento Humano, elaborado pelas Nações Unidas.

De 1991 a 2000, a qualidade de vida medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M melhorou em 99,9% dos municípios do país. As cidades com menos de 50 mil habitantes foram as que mais elevaram a qualidade de vida da população. A pequena melhora no rendimento e a dificuldade de desconcentrar renda impediram que o avanço – impulsionado principalmente pela educação, com o aumento do número de matrículas no ensino básico – fosse ainda maior. Das três dimensões que compõem o índice de qualidade de vida, a renda foi a que menos subiu no Brasil: apenas 6,1%, enquanto a educação cresceu 13,9% e a longevidade aumentou 9,8%.

Esses avanços foram obtidos mesmo num quadro de baixo crescimento econômico. Se ao longo do século XX, o aumento da riqueza não se traduziu em desenvolvimento social e igualdade, nos anos 90 houve melhorias sociais mesmo com redução do ritmo de crescimento econômico.

NOTAS

1. Na Casa Civil tomou-se a decisão de que a sua equipe deveria ir aos Ministérios para reuniões e debates em vez de convocar as equipes dos Ministérios para o Palácio do Planalto, onde funciona a Casa Civil. Parece trivial, mas não é. Teve efeitos diretos na criação de uma relação de confiança entre as equipes e na formação de uma equipe de governo.

2. O atual governo manteve a Câmara de Política Social, mas a reformulou por meio do Decreto nº 4.714, de 30 de maio de 2003.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N. (Orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.
- CASTELLS, M. *A Era da informação: economia, sociedade e cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, v.1, 1999.
- COSTA, V.L. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.
- FARIA, V.F. Reformas institucionais e coordenação governamental: o caso da política de proteção social no Brasil. In: TEIXEIRA, M. (Org.). *Universidade e governo: professores da Unicamp no período FHC*. São Paulo: 2003. p.15-48.
- MELO, M.A. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Fórum Global: Estado Democrático e Governança no Século XXI. *Anais...* Brasília, 2000.
- NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: INEP, 1996.
- NOGUEIRA, M.A. Un Estado para la sociedad civil. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, Caracas, n.14, p.95-118, 1999.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNICAMP. *Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo*. Campinas: Unicamp, 1999.
- SCHWARTZ, G. Além da estabilização: do Plano Real à reconstrução da economia política brasileira. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, 2000.
-
- SERGIO TIEZZI: *Assessor da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Foi assessor da área social na Casa Civil da Presidência da República e do ministro da Educação nos governos de Fernando Henrique Cardoso.*

A RECONVERSÃO DO SOCIAL

dilemas da redistribuição no tratamento focalizado

ANETE BRITO LEAL IVO

Resumo: Este artigo caracteriza o processo de reconversão da questão social no Brasil no contexto do projeto neoliberal. Analisa o processo de despoliticização da questão social contemporânea, por meio das políticas sociais focalizadas num quadro dissociado da proteção e dos direitos. Explicita as fragilidades desse modelo no plano institucional, societário e político, bem como os efeitos na segmentação da exclusão, aprofundando um conflito redistributivo de base, entre pobres e quase-pobres.

Palavras-chave: políticas sociais focalizadas; pobreza; Brasil.

Abstract: This article characterizes the process of re-conversion of the social question in Brazil in the context of the neo-liberal project. It analyses the process of depoliticization of the contemporary social question, through the focused social politics in an independent scheme of protection and rights. It emphasizes not only the fragility of such model in the institutional, social and political plans, but also the effects of the segmentation of exclusion, increasing the distributive conflict, between the poor and the almost poor.

Key words: focused social politics; poverty; Brazil.

A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político e de seu destino.

No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos; combate à miséria; desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania; redistribuição de riquezas; etc. Assim, elas são dispositivos institucionais criados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflituosas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades.¹

Neste sentido, as políticas sociais se articulam necessariamente com a dinâmica do crescimento e são

condicionadas pela natureza das relações entre capital e trabalho, estando diretamente relacionadas às tendências que conformam a dinâmica do mercado de trabalho em cada sociedade – principal mecanismo de inclusão social. Ou seja, não se pode compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma construção coletiva. Em outras palavras, as políticas sociais estão associadas a processos civilizatórios que definem as possibilidades de construção dos vínculos e do contrato social. Contudo, partindo de diagnósticos equivocados, podem constituir-se em antipolíticas, desde que seus resultados aprofundem as desigualdades e reduzam a capacidade redistributiva que toca o conjunto da sociedade.

Assim, a nebulosidade das polêmicas e análises relativas às políticas sociais guardam estreita relação com a construção da política num sentido mais amplo e expressa clivagens ideológicas que orientam as alternativas e opções de diferentes atores diante do projeto político e

de desenvolvimento nacionais, no confronto com as perspectivas do neoliberalismo econômico que entende “mercado” como o melhor regulador das relações sociais.

Neste artigo, procura-se caracterizar o processo de reconversão profunda dos sentidos e alcances do novo tratamento da questão social no contexto de hegemonia de um projeto neoliberal, analisando a natureza e as ambigüidades dessa transição num país historicamente marcado pelas elevadas taxas de desigualdades, como o Brasil, e os efeitos que o tratamento focalizado das políticas sociais, tomadas como eixo central de enfrentamento da pobreza, traz para o conjunto da sociedade brasileira, sobretudo se confrontado ao projeto de inclusão social universalista desenhado na Carta Constitucional de 1988.

A idéia central que norteia a presente análise é a de que as mudanças que orientam o conjunto das políticas sociais atualmente objetivam, por um lado, reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural (têm, portanto, caráter compensatório) e, por outro, se implantarem à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social (neste sentido, possuem natureza flexível e não se constituem em direitos). Esta tendência contraria os ganhos democráticos e o projeto de sociedade pactuado entre elites e trabalhadores no quadro Constitucional, gerando problemas de governabilidade² e uma profunda dissociação na sociedade brasileira. Este artigo busca esclarecer algumas dessas questões a partir da análise dos alcances da política focalizada no quadro atual.

O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

A Natureza do “Social” na Modernidade: a “Desmercantilização”³ Parcial da Força de Trabalho

O “social” constituiu-se, historicamente, como registro da modernidade, centrado e estruturado em torno do trabalho. A centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas ligava-se, por um lado, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade e, por outro, à capacidade do Estado em regular o conflito dos interesses divergentes.

No âmbito institucional, passou-se de um regime baseado na responsabilidade individual e fundado no direito civil para um regime de solidariedade assentado num contrato social e fundado na noção de direito social (Ewald, 1986), através de um conjunto de leis relacionadas às condições do trabalho e à proteção aos trabalhadores que perderam

a capacidade do uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes, etc.), reconvertendo uma noção de responsabilidade, antes restrita ao âmbito individual, para uma noção objetiva de proteção social.⁴ Ou seja, o direito social criou as condições de intervenção crescente do Estado na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada.

Da mesma forma, no contexto do pós-guerra, a estruturação das políticas sociais constituiu-se na resposta histórica ao dilema de organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política da redistribuição de riqueza. As mediações historicamente construídas pelo Direito, pela justiça e pelas políticas sociais resultaram na governabilidade gerada contra a influência desorganizadora do mercado.

A tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação e na matriz salarial a norma definidora das condições de identidade e de sociabilidade da classe trabalhadora, base de sua cidadania.

Desta perspectiva, o “social” refere-se a um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica, como afirmam Théret (1992) e Lautier (1999). Entendidas no sentido amplo – tanto o direito social como as contribuições sociais – a transferência e a distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem. Desta perspectiva, tanto as políticas sociais como os direitos sociais representam uma desmercantilização do trabalho parcial (Esping-Andersen, 1990), resultante da força do movimento sindical dos trabalhadores no período do pós-guerra.

A perspectiva neoliberal, no entanto, parte do suposto de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social no marco da concepção do Estado de Bem-Estar Social, dada a crise fiscal, a excessiva intervenção do Estado no mercado e os possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos, alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como “possível parasitismo dos trabalhadores às custas do es-

forço das coletividades e/ou o uso clientelístico nas transações”. Assim, a única via de retomada do crescimento da economia seria, por esta visão, romper a articulação entre “emprego e proteção social”, sacrificando o “social” (a proteção social, a política de salário mínimo, etc.). O desenho da nova política de redistribuição no quadro neoliberal pressupõe, portanto, a distensão da relação entre proteção social e emprego, rompendo o modelo que caracterizou a construção do Estado social.

Isto implica que a renda não seja mais indexada sobre o emprego ocupado. O centro dessa mudança situa-se na ruptura da proteção através das reformas da Previdência,⁵ afetando fundamentalmente os direitos dos trabalhadores protegidos,⁶ e na reorientação da universalidade para a operação de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada na linha da pobreza segundo diferentes “públicos-alvo”.⁷

Ciclos de Tratamento do Conflito Social no Brasil

A retomada da questão da pobreza como prioridade da agenda política no Brasil, no final da década de 90, emerge no curso de um processo conflitivo de mudanças, no qual distinguem-se três movimentos e conjunturas distintas nas relações entre Estado e sociedade, que expressam movimentos de hegemonia e contra-hegemonia entre atores multilaterais e atores nacionais e locais, determinando limites e desafios ao Estado nacional e à ação pública, especialmente quanto ao tratamento da questão social.

A primeira etapa (1970-1980) expressou-se pela luta democrática de abertura política e de explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos dos cidadãos, especialmente nas áreas urbanas. Duas forças fundamentais conduziram este processo: o novo sindicalismo e os movimentos sociais, além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se por meio de diversas arenas públicas e pela via da representação legislativa. Essas mudanças culminaram com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente promulgação da Constituição de 1988. Este quadro constitucional inovou o tratamento da política social como política de inclusão social de caráter universalista e de extensão dos direitos sociais às camadas mais pobres da população, associadas ao resgate da cidadania e à sua universalização, sob a égide da Seguridade Social, que, como dizem Theodoro e Delgado (2003), “estão longe de se constituírem mecanismos de transferência de renda para pobres e carentes”.

A segunda etapa, a dos ajustes institucionais da década de 90, representou um momento de interferência autoritária do Estado nacional sobre as conquistas trabalhadoras, dando prosseguimento a uma agenda de reformas do Estado (crise fiscal, redução das responsabilidades sociais do Estado, etc.). O resultado do processo de ajuste do Estado reforçou o Executivo e atribuiu alto peso às tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas às áreas estratégicas da economia e da política tributária, centrais ao jogo dos ajustes.

Este momento representa uma vivência controvertida da democracia, no qual o regime, ao mesmo tempo em que se reafirma como valor moral, se expressa, na prática, pela desregulação dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições de inclusão social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho. Em vez de possibilitar maior integração social, gerou, na prática, mais exclusão, fomentando a perda de sentidos da organização da vida coletiva e menor credibilidade e confiança na política, que, para alguns, reaparece como espaço de privilégios e de desordem social, estimulando, muitas vezes, a anomia.

Na terceira etapa, que se consolida sobretudo no final da década de 90,⁸ reconhece-se que a estabilização é importante, mas absolutamente insuficiente. Observam-se os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e a urgência de ações que contemplem formas de *integração social* como prioridade, equacionadas de forma fragmentada através de diversos programas compensatórios de enfrentamento da pobreza, descentralizados e operados em parceria com a sociedade civil, na qual ganha importância o papel das organizações não-governamentais do chamado Terceiro Setor. As alternativas para esta política são diversas e, longe de configurarem consenso, expressam, pelo contrário, um enorme campo de controvérsias de sentidos da ação e dos objetivos.

Do ponto de vista governamental, no entanto, o debate restringe-se tecnicamente às “escolhas públicas eficientes” em face da restrição dos gastos sociais. Isto significa desenvolver uma inteligência estratégica que intervenha na política social nos limites dos ajustes econômicos, o que na prática implica contrapor as políticas de assistência às de proteção e dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se contrapõem ao sentido mais amplo da justiça redistributiva e da responsabilidade pública. Em vez de enfrentar o problema pelas suas causas (estruturais), a po-

lítica social orienta a ação pelos seus efeitos, ou seja, o combate à pobreza, subordinando a ética da solidariedade institucional e responsabilidade pública do Estado à contabilidade dos gastos.⁹

Uma Transição Complexa: as Contradições entre Inclusão Política e Exclusão Social

Este processo de transição contém um paradoxo da sociedade brasileira no contexto atual, caracterizado por uma inversão entre o regime político democrático conquistado, que tende a incluir politicamente e ampliar a cidadania, e a dinâmica de uma economia dessocializada, que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas e hoje levou massivamente à exclusão, negando a cidadania pela destituição dos direitos sociais mínimos num quadro recessivo e de desemprego crescente.

A clivagem entre inclusão e exclusão, em face dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, possibilita analisar o campo de atuação e o grau de segurança ou incerteza das políticas sociais, que podem ser agrupadas em três núcleos que configuram tipos de direitos distintos:¹⁰

- aquelas que respondem pelos direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado;¹¹
- alguns programas que respondem pela garantia dos direitos sociais previstos na Constituição, mas que dependem da opção dos governos por meio de programas estruturais – são vinculados constitucionalmente mas não estão protegidos de cortes;¹²
- e aqueles programas emergenciais voltados para o enfrentamento de carências e situações de vulnerabilidade social de segmentos específicos. Apresentam caráter transitório e sua continuidade dependente, essencialmente, das opções de governo, atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado.¹³

Essa ambivalência entre inclusão e exclusão, bem como suas contradições, funda um dos principais dilemas da governabilidade no Brasil, país com uma das mais elevadas taxas de desigualdades: manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos, num contexto de ampliação dos direitos políticos, abalados pelas inúmeras desregulações dos direitos sociais, redefinição de compromissos pactuados e aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos.

DE UM PROJETO CONSTITUCIONAL INCLUSIVO PARA UMA ASSISTÊNCIA MITIGADORA

A Reversão da Perspectiva Constitucional do Estado Social Inclusivo

No eixo de encaminhamento desse dilema, observa-se a reconversão do tratamento da “questão social” no Brasil, de uma dimensão de política de inclusão social universalizada e de proteção, voltada para a produção de justiça social, para centrar-se sobre seus efeitos, ou seja, em programas mitigadores, setorializados e focalizados da pobreza.

Na visão universalista das políticas sociais, o mercado é o objeto do embate distributivo, o que supõe um papel decisivo e regulador do Estado.¹⁴ A perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e faz a opção pela “gestão estratégica da pobreza”, num ambiente adverso à mudança. Este novo paradigma, entretanto, supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra pobreza,¹⁵ como sujeitos deste processo, o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza supõe considerar também variáveis políticas e societárias no controle e implantação dessas políticas pelos seus usuários, bem como a construção de arenas concertadas com atores sociais locais.

Ou seja, no contexto atual, desloca-se o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza (imperfeita e inconclusa) para o tratamento compensatório dos seus efeitos (o controle parcial e mitigador da miséria). Como analisa Lautier (1999), desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda). Assim, o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula o sistema de proteção social, dos direitos sociais, passando a assistência a constituir um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolverem.

Conforme apresentado em Ivo (2001), esta reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese da eficiência dos gastos sociais tende a despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais (universais) em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos. Ademais, além de alterar a pers-

pectiva política constitucional, dilui o princípio do direito à racionalidade técnica do gasto público.

Opera-se, portanto, uma ruptura estrutural entre os planos social, econômico e político, através de um processo de transição que prioriza o tratamento da questão social com base em um novo modelo de assistência¹⁶ focalizado. A transição desse processo compreende:

- um processo de *desconstrução (a retórica da crise) simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores*, por meio da ruptura entre trabalho e proteção e da centralidade do equacionamento da questão social restrito à eficiência do gasto público, pela qual opera-se a transfiguração dos direitos de proteção por ações de assistência e a política redistributiva em gestão técnica do social.
- a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de *transferências monetárias*, estimulando o consumo e a demanda de serviços de assistência, rompendo a dimensão de solidariedades coletivas mais amplas;
- uma organização e mobilização da sociedade civil e dos próprios pobres na construção e controle dos programas, por meio de parcerias entre Estado e sociedade civil.

Esta transição tem levado alguns analistas a entenderem a situação que se aprofunda na segunda metade dos anos 90 como mais uma “década perdida”, mais problemática que o contexto da década de 80, que, apesar da crise inflacionária, expressou ganhos políticos no aperfeiçoamento democrático e na construção de um projeto de transformação social e política para o país. O quadro recessivo do presente repercutiu sobre as possibilidades de enfrentamento da pobreza e da indigência, que atualmente apresenta novos contornos¹⁷ e cuja avaliação não pode deixar de considerar a qualidade do crescimento, as responsabilidades reguladoras do Estado e o compromisso ético do desenvolvimento inclusivo e sustentado.

Uma Circularidade sem Saída: a Natureza das Políticas Sociais Focalizadas

A reorientação da política social centrada no combate à pobreza aparece, então, neste contexto, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social. Esta mudança se faz através do paradigma da focalização da política social no encaminhamento da questão do combate à pobreza e à desigualdade.

A focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios idôneos para delimitar “quem” tem direito aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público (Candia, 1998). Assim, a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social “racional” (estratégica), no marco de economias abertas e competitivas. São políticas dirigidas às áreas consideradas “brandas”, ou seja, que não comprometam nenhum aspecto da reforma estrutural. Portanto, estão deslocadas da institucionalidade da proteção social. A sua operacionalização enfatiza: a diferenciação de acesso; o subsídio à demanda; a focalização da população; a descentralização das ações; e a governança, ou seja, a mobilização de atores sociais e políticos numa ação concertada segundo objetivos e metas dos programas.

Este modelo se orienta por três paradigmas:

- o primeiro, de *natureza institucional-estratégica*, diz respeito a uma racionalidade institucional e à eficácia da operacionalização da política social pela via da focalização do atendimento, o que envolve o desenvolvimento constante de novas “tecnologias” de medição da “população-alvo” dos programas, a partir de diferentes centros de operação do tecido social em situação de vulnerabilidade (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999);
- o segundo integra-se aos objetivos próprios a uma *racionalidade econômica*, sob hegemonia do mercado, e implica a *transferência monetária* direta aos beneficiários, estimulando as condições de sua integração ao mercado, como consumidores e/ou pequenos empreendedores,¹⁸ e à falta de políticas estruturais mais amplas de crescimento;
- o terceiro, de caráter *societal*, envolve a definição de responsabilidades partilhadas entre Estado e sociedade civil (parcerias) e a descentralização das ações no âmbito local, supondo os pobres como sujeitos políticos ativos.

Do ponto de vista de uma percepção positiva dessas políticas, alguns agentes reconhecem a contribuição que alguns desses programas podem exercer no aumento do impacto sobre os beneficiados; outros reconhecem uma relação mais favorável do custo-benefício desses programas; outros, ainda, observam como a identificação do problema e a adequação de soluções diferenciais, ajustadas ao perfil dos beneficiados, são mais eficazes. Outros reconhecem a importância desses programas apenas em cir-

cunhâncias emergenciais e recessivas, ou, ainda, quando acompanhados por políticas de vocação universal. Finalmente, alguns identificam um impacto dos programas na melhoria do consumo da população beneficiada, num quadro de profunda miséria e indignação, aliviando as condições de reprodução mínima dessas populações.

A Reversão dos Sentidos da Solidariedade Institucional e o Aprofundamento das Fraturas Sociais

O caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado na atribuição do direito social, restrito à camada assalariada) gerou uma conversão perversa de benefícios-obrigações dos segurados em supostos privilégios. Hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte supostamente os segurados (de forma perversa) em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, atribuindo-lhes então a responsabilidade pela miséria dos outros. Ou seja, por meio de uma operação de reversão simbólico-ideológica, deslocam-se a insuficiência e a fragilidade do Estado social, ou a opção restrita da ação do Estado em matéria de assistência, para a responsabilidade individual dos que a ele acederam. Segmentos da classe média (assalariados dos setores público e privado) são ao mesmo tempo vítimas e bandidos de um sistema inconcluso. A base desse raciocínio são os cálculos matemáticos da contribuição/benefício da perspectiva individual e não o papel e a responsabilidade social do Estado. Com isso, dilui-se a compreensão dos determinantes estruturais da crise e tomam-se os efeitos por causas (Ivo, 2001), optando por um *acirramento do conflito distributivo na base* – muito bem levantado por Theodoro e Delgado (2003) –, que contrapõe pobres desprotegidos aos menos pobres.

No âmbito do tratamento da questão “social”, retira-se o caráter universalista dos direitos, passando-se gradativamente a uma individualização da ação pública segundo atributos pessoais (dos mais aptos). A formação de um sistema dual, de proteção e assistência, cria irrationalidades na coordenação do sistema. A definição da assistência aos mais necessitados tem caráter restritivo, voltado para aqueles que não possuem qualquer chance de integrar os circuitos produtivos nem a redistribuição contratual, de acordo com a Lei Brasileira de Assistência, de dezembro de 1993, conforme analisa Lautier (1999).

No plano da cidadania, esta individualização das responsabilidades gera uma inversão no binômio clássico entre direitos e obrigações que organiza a relação entre

Estado e cidadãos. A responsabilidade dos indivíduos não criaria necessariamente direitos construídos e pactuados na esfera da vida coletiva, o que contribui para a ruptura dos vínculos contratuais de um Estado democrático, gerando tensões de governabilidade e resistências cívicas.¹⁹

O ACIRRAMENTO DO CONFLITO DISTRIBUTIVO NA BASE

A Segmentação da Assistência: a “Exclusão” da Exclusão

Esses mecanismos operativos da nova política social geram segmentação e seletividade crescentes entre os genericamente considerados “pobres”, “os mais pobres entre os pobres”, sedimentando um universo de “excluídos” da proteção social.²⁰

Falar em “direito à assistência”, de acordo com o instrumento legal de 1993, no Brasil, apenas institucionaliza o princípio restritivo. Lautier (1999), analisando as consequências dessa intervenção, mostra que a Lei de Assistência mistura princípios objetivos (ativos preexistentes na forma de terra, competência, residência, etc.) com dados subjetivos (espírito de empresariamento, desejo de ultrapassar as condições de pobreza) para operar a seleção dos que são “dignos” de serem ajudados. Entretanto, excluem-se dos argumentos algumas “necessidades” evidentes dos pobres, de caráter distributivo, como a Reforma Agrária e questões vinculadas à institucionalidade do sistema de previdência, seguro e emprego. Através de um equacionamento equivocado que identifica trabalhadores protegidos como “privilegiados”, pelo acesso legítimo aos bens e serviços públicos não disponíveis ao conjunto da sociedade, cria-se um falso problema que induz a um conflito no âmbito das relações das diversas categorias de trabalhadores entre si e dessas com o Estado.²¹

Além dos efeitos que esta segmentação e distorção de sentidos geram no âmbito da construção de uma nação, do ponto de vista das relações entre os cidadãos e o Estado de direitos cria-se, enfim, uma nova estratificação na relação desses com o Estado democrático, tendo em vista as possibilidades “da inclusão”, com a seguinte configuração:

- os cidadãos protegidos (“privilegiados”);
- os protegidos da assistência garantida pela LOAS;
- os atendidos por programas estruturantes, como a Reforma Agrária, mas dependentes de opções orçamentárias;

- os parcial e temporariamente assistidos dos programas focalizados;

- uma ampla faixa de “excluídos da assistência, da proteção e do trabalho” que, de fato, forma a grande maioria da “população ajudável” — os *no man’s land*, conforme designação de Lautier (1999) e os *desafiliados* de Castel (1995): os assalariados precários que perderam os direitos ao seguro; os não-assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo; os qualificados inativos que não são dignos de integrar os focos assistenciais, pois não são muito pobres ou não são muito velhos; e os eventualmente suspeitos de simulação, os “falsos pobres”.

Em relação ao primeiro grupo observa-se uma tendência declinante. De 1980 até hoje, o emprego formal e protegido teve sua participação reduzida de modo contínuo, configurando um quadro crescente de precarização da força de trabalho, com a informalidade atingindo, em junho de 2003, cerca de 60% da PEA ocupada. A taxa de desemprego, que em termos gerais do país correspondia a 7,15%, registrou, em 2002, taxas bem mais elevadas nas principais áreas metropolitanas,²² passando de 12,9% (março de 2002) para 13% (junho de 2003), segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (Ipea, 2003:80).

Este quadro de precarização do mercado de trabalho, associado às ações mitigadoras e compensatórias dos programas focalizados de transferência de renda,²³ tem efeitos crescentes sobre a demanda de assistência e acesso aos direitos sociais porque não apenas reduz a massa salarial e, portanto, a capacidade de contribuir, mas também amplia a população potencialmente demandante de serviços de assistência social, além de outros aspectos.

A estimativa dessa população compreendia, em 2001, um total de 164,8 milhões de pessoas, expressando um crescimento de 12% em relação a 1996, quando representava 147,5 milhões de pessoas distribuídas diferentemente segundo faixas etárias e regiões do país.²⁴

O único segmento populacional que registrou declínio da demanda por assistência, entre 1996 e 2001, com uma redução de 2%, foi aquele das pessoas carentes com 7 a 14 anos, num quadro geral de crescimento da demanda da ordem de 12%. A retração da demanda nesta faixa etária resulta, provavelmente, da ação dos programas sociais direcionados para juventude, especialmente o Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, Brasil Jovem.²⁵

Por um lado, se este declínio pode reforçar a justificativa da focalização, por outro, seus efeitos inclusivos são

discutíveis de uma perspectiva longitudinal e intergeracional, quando se observa a taxa de crescimento elevada da demanda da assistência nos segmentos etários posteriores (de 18 a 24 e de 25 a 59 anos). Estes, no mesmo período, apresentaram taxas de crescimento da demanda superiores ao total do Brasil, respectivamente, de 20% e 17%, indicando claramente que, numa perspectiva temporal e intergeracional, ou seja, ao se analisar a pobreza como processo subordinado à dinâmica do mercado de trabalho, as ações focalizadas têm impacto restrito e apenas adiam e acumulam o problema.

Ademais, a relação entre as metas do atendimento focalizado sobre a demanda potencial são muito restritas, além de contingenciadas pela garantia de verbas. As metas previstas para 2004, em relação à cobertura da Bolsa Família, por exemplo, corresponderá apenas a 9% da população potencialmente demandante de assistência de 2001.

A TECNIFICAÇÃO DA POLÍTICA

Avaliação da Racionalidade Instrumental da Gestão da Pobreza como Escolha Pública Eficiente

Esta tese coloca o dilema da questão social no âmbito da “escolha pública eficiente”. Segundo essa perspectiva, os recursos governamentais destinados à política social são suficientes, restando apenas serem bem focalizados ou administrados.²⁶ Theodoro e Delgado (2003) esclarecem que essa idéia acaba por “embutir uma solução ‘barata’ para a questão social sobretudo pela redução do esforço fiscal associado”.

Observando-se o conjunto das políticas sociais de caráter focalizado aplicadas mais recentemente no Brasil, constata-se, por exemplo, uma redução das metas de muitos desses programas,²⁷ em 2002. Isto é revelador da flexibilidade e vulnerabilidade das políticas públicas, condicionadas pelas incertezas e vulnerabilidade da política econômica nesses países.²⁸

O desempenho e a cobertura dos programas focalizados são constantemente redefinidos, levando muitas vezes à redução da cobertura e gerando uma *focalização da focalização*, à medida que se restringem as áreas de aplicação do programa aos beneficiários mais pobres entre os previamente identificados, criando discriminações involuntárias no atendimento em populações igualmente ou até mais carentes²⁹ e acirrando o conflito redistributivo na base da pobreza entre os que acedem e os que não acedem aos benefícios dos programas.

Ademais, essa vulnerabilidade está condicionada pela base do financiamento desses programas. Analisando-se o comportamento do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, entre 2002 e 2003, observa-se um decréscimo real de 6,3%, ou seja, de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 4,9 bilhões, apesar do acréscimo dos valores nominais de R\$ 200 milhões em 2003. Mesmo observando uma expansão de 6,1% da Cofins no FNAS, em 2003, esse aumento não foi suficiente para compensar a queda de 12,2% verificada nos recursos do Fundo de Combate à Pobreza – FCP, com efeito sobre o financiamento dos programas focalizados. O Programa Brasil Jovem, por exemplo, teve a sua dotação reduzida em 58,3% (Ipea, 2003).

O problema é que as ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos e avaliações, e não em direitos ou em políticas, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas. Ou seja, o suposto remédio da crise na implantação da “política estratégica focalizada” encontra seus limites no próprio “remédio”: a crise do Estado determina a adoção de medidas flexíveis e estratégicas na intervenção social, em razão da vulnerabilidade dos mercados. Essa própria vulnerabilidade, no entanto, é responsável pelos cortes e pela falta de continuidade de muitas das ações desses programas sociais, freqüentemente submetidos à contingência e incerteza da política econômica.

O dilema, portanto, não diz respeito à alocação eficaz do recurso existente, mas sim à recriação de um novo contrato social que tenha como princípio ordenador o Estado social de inclusão prescrito na Constituição de 1988. E esta questão não é técnica, mas sobretudo de política de desenvolvimento do Estado nacional.

A Tese da Transferência de Renda como Base de Acesso à Cidadania: o Consumidor Tutelado

Sem desconhecer o efeito do alívio que esses programas de transferência de renda possam ter sobre as famílias vulnerabilizadas e desempregadas, a monetarização da assistência tem implicações políticas importantes.

Como mencionado no início desse artigo, não se pode desvincular o desenho das políticas sociais da conformação do mercado de trabalho, principal mecanismo de inclusão social, de sociabilidade e da política, uma vez que a condição de acesso ao trabalho livre define a condição da cidadania.

Na base da monetarização da assistência localiza-se um diagnóstico da crise social como crise de consumo, resultante de políticas em favor da rentabilidade do capital. Desta perspectiva, a defesa dos programas de transferência de renda tem como pressuposto de base a idéia implícita da incapacidade de suprir as necessidades mínimas da inserção via mercado de trabalho. Assim, se o tratamento das políticas voltadas para transferência de renda, por um lado, possibilita algum acesso ao consumo e, portanto, alguma condição de reprodução e inserção social, por outro, reconverte do ponto de vista político “o assistido” em cidadãos-consumidores tutelados dos sistemas de assistência social, elevando o ato da compra a ato cívico.

As Políticas de Proximidade no Enfrentamento da Pobreza

Na base desse paradigma das políticas de proximidade encontra-se um diagnóstico da nova questão social que identifica o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais (Castel, 1995) e a idéia de que as redes de solidariedades primárias têm se constituído em capital social importante nas condições de inserção social de camadas populares. Agrega-se a este diagnóstico a noção de uma maior eficácia da geração de projetos de desenvolvimento auto-sustentáveis locais e na operacionalização das políticas sociais no âmbito das políticas sociais descentralizadas e sob o controle da sociedade civil local.

A questão central dessas teses³⁰ é que a implementação local da política supõe, por um lado, atores organizados e, por outro, municípios com capacidade institucional de gerenciamento nem sempre compatível com a realidade preexistente da rede de municípios brasileiros.³¹ Efetivamente, dados sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos municípios brasileiros revelam que 3.425 deles se encontram com balanços atrasados (*Folha de S.Paulo*, 15/09/2002). Isto revela, de alguma forma, a fragilidade institucional dos municípios no gerenciamento e operacionalização dos programas sociais. Do ponto de vista da organização dos atores locais, observa-se que a eficácia desses projetos está condicionada à existência de atores organizados e que esta organização não pode estar limitada à esfera das sociedades locais, devido aos riscos de serem capturadas pelas estruturas de poder local.³²

Quanto às *variáveis políticas*, cabe perguntar: como garantir eficácia das ações de parceria entre público e privado (um dos paradigmas da governança) sob o controle de sociedades civis locais tradicionalmente condicionadas por um Estado patrimonial, que organiza os interesses de muitas elites locais pela privatização de estruturas públicas e institucionais?

Ademais, a focalização não pode encaminhar a solução de problemas estruturais, geradores da vulnerabilidade e da exclusão, próprios da dinâmica econômica nacional, e sobre os quais as instâncias locais não têm poder para solucioná-los ou alterá-los. Na pesquisa de 1997, verificou-se que os ganhos de eficiência de muitos projetos sociais foram anulados pelas obrigatoriedades do pagamento da dívida pública com a União (Ivo, 1997; 2000). Ou seja, existem problemas estruturais que estão longe de serem resolvidos exclusivamente através das ações compensatórias ou das solidariedades primárias e que requerem a construção de políticas mais amplas de geração de emprego e renda.³³

As saídas econômicas via o desenvolvimento de uma *Economia Solidária*, por sua vez, estão longe de representar a realidade da economia informal no Brasil. Análise desenvolvida por Borges e Franco (1999), sobre as características do setor informal na Região Metropolitana de Salvador - RMS,³⁴ revela que a economia informal, longe de se constituir em matriz societária capaz de estruturar alternativas sólidas de uma economia de base solidária, assentada no trabalho familiar e com alta capacidade de integração ao mercado, representa um grau radicalizado de individualização do trabalho, com características de baixíssima socialização, tais como: predominância de um único trabalhador (o trabalhador autônomo e por conta-própria); baixíssimo nível de constituição jurídica dessas “microempresas”; funcionamento na via pública, revelando não se tratar de um setor organicamente integrado à cadeia produtiva, mas significando, sobretudo, uma estratégia de sobrevivência de trabalhadores precarizados, num contexto de dificuldades de incorporação e de destruição de postos de trabalho da economia formal. As autoras ainda atestam o baixo nível de cobertura dos direitos sociais do segmento dos trabalhadores que integram a economia informal.

Estes argumentos levam a concluir que as teses relativas ao empreendedorismo e ao enfrentamento da pobreza via mercado, estimulados através de estratégias de capacitação ou *empowerment* desses sujeitos historicamente submetidos às condições estruturais de pobreza,

devam ser consideradas com reservas, dada a configuração histórica e excludente dos mercados de trabalho no Brasil.

CONCLUSÃO

Os dados apresentados revelam processos de exclusão de uma parcela populacional pertencente ao segmento daqueles que estão fora das políticas de proteção, pois não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social.

Entretanto, as políticas compensatórias, ao restringirem sua ação segundo objetivos focalizados, deixam de lado um conjunto de indivíduos efetivamente necessitados, provocando segmentação e seletividade entre os assistidos do Estado, que se localizam entre os que estão fora da proteção e os que estão fora da assistência focalizada, num contexto político democrático que reconhece igualdade de oportunidades e tratamento a todos os cidadãos.

Cria-se, assim, uma “circularidade do social”, um fechamento sobre si mesmo, incapaz de mediar a articulação entre os diferentes níveis da estrutura social: o econômico, o social e o político, ou seja, na construção dos vínculos estruturais.

Num contexto de economias abertas e competitivas, postulam-se políticas flexíveis ajustadas às variações do mercado e aos ajustes dos gastos públicos, como critério de eficácia. No âmbito da solução encontrada, de flexibilidade e focalização dos programas, os seus limites situam-se na sua própria causa, ou seja, na instabilidade dos mercados e da economia que comprometem a continuidade dos programas. Isso leva a considerar a *reprodução de círculos lógicos sem saídas*, cujo fechamento restringe efetivamente o êxito desses programas, reduzindo o conflito redistributivo para uma luta entre os pobres e os “quase” pobres.

A dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e políticas sociais focalizadas dificulta os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo, assegurados pelo estatuto de uma cidadania cívica e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

NOTAS

1. As dimensões da relação entre pobreza e democracia, nas sociedades contemporâneas, e a análise dos dispositivos que orientam as alternativas contemporâneas de recriação das soluções para o encaminhamento da pobreza foram objeto de análise, em livro escrito em 1999, editado pelo CLACSO em 2001 (Ivo, 2001). Grande parte das teses aqui apresentadas foi extraída deste livro e atualizada em dois artigos, mais recentes (Ivo, 2003a e 2003b).
2. Não falo da crise fiscal diante de demandas insatisfeitas, mas de uma governabilidade democrática e civilizatória, no sentido de o governo atuar para construir a solidariedade nacional.
3. Aproprio-me da expressão usada por Esping-Andersen (1990).
4. Ver a propósito o texto de Jamur (1999), que desenvolve uma análise da construção dos processos institucionais de solidariedade.
5. Não discutirei aqui as questões polêmicas que envolvem os objetivos, os recortes e os alcances da reforma da Previdência, que fogem aos objetivos mais restritos desse artigo. Essa análise deve ser feita a partir da perspectiva mais amplas da capacidade redistributiva da renda, os verdadeiros beneficiários dessa reforma e o que ela contempla em termos de aperfeiçoamentos da justiça social e dos direitos sociais, econômicos e cívicos.
6. Especialmente os regimes especiais do funcionalismo público.
7. Esta reconversão, por exemplo, transforma o tratamento de combate ao desemprego em ações de assistência e não em projetos de inserção incluídos num projeto de desenvolvimento sustentado.
8. No contexto internacional, desde o final da década de 80, observa-se a construção de uma agenda de combate à pobreza nos dispositivos normativos dos documentos do Banco Mundial. No Brasil, este processo ganha centralidade na agenda política do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.
9. Esta afirmação não significa reforçar saídas românticas fora das condições reais e efetivas das contas públicas, mas trata-se de subordinar os gastos às escolhas de prioridades que contemplem a responsabilidade pública de inclusão social e desenvolvimento.
10. Conforme sistematização de Theodoro e Delgado (2003).
11. Previdência básica; SUS – hospitalização e consultas; benefícios e prestações continuadas da LOAS e seguro-desemprego (Ipea, 2003).
12. Programa de Reforma Agrária; projetos estruturantes, como “Fome Zero”; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef; Merenda Escolar (Ipea, 2003).
13. Inclui-se aí toda uma variedade de programas focalizados na linha de pobreza, que resolvam demandas legítimas não atendidas nos dois núcleos anteriores.
14. Conforme análise de artigo de Theodoro e Delgado (2003).
15. A perspectiva da organização política dos pobres origina-se de uma perspectiva de desenvolvimento social e humano construída por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998, que supere a visão do desenvolvimento ao simples crescimento econômico. Esta perspectiva induziu transformar os pobres de um “sujeito passivo”, beneficiário de planos sociais para “sujeito ativo”, protagonista da mudança social. Esta abordagem, que envolve o desenvolvimento de capacidades estratégicas e orientou os relatórios do PNUD, tem sido reapropriada com diferentes sentidos segundo diversos atores políticos e sociais. Uma análise sobre esses diferentes sentidos foi apresentado em Ivo (2001: cap.III; 2003a; 2003b).
16. Não se desconhecem aqui alguns efeitos positivos dos programas de transferência de renda sobre os beneficiários, sobretudo sua eficácia no estímulo ao consumo. Entretanto, acredita-se que os esforços distributivos mais efetivos situam-se na centralidade dos programas universais e inclusivos no âmbito da saúde, da previdência, do trabalho, da reforma agrária, etc.
17. A referência aqui é aos novos pobres, com impossibilidade de inclusão e perda das perspectivas coletivizadas no encaminhamento da política da questão da inserção, num quadro de desregulação da proteção social.
18. Nesta linha muitas teses têm sido desenvolvidas em termos da economia solidária e da transformação dos cidadãos em “consumidores”.
19. Ver sobre governabilidade Ivo (2001: cap. II). Esta ruptura leva à construção, por parte de muitos atores, de que os pobres foram relegados à sua própria sorte.
20. Os *no man’s land*, segundo Lautier (1999).
21. Esses privilegiados seriam os trabalhadores protegidos pela legislação trabalhista e com acesso ao sistema previdenciário, os trabalhadores rurais com direito à previdência rural e, especialmente, os funcionários públicos dotados de regime especial (Theodoro; Delgado, 2003).
22. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.
23. A população atendida pelos programas de transferência de renda correspondeu a um total de 3,7 milhões de famílias na Bolsa Escola; 810 mil crianças no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti; 326 mil famílias com Bolsa Alimentação; 349 mil no Cartão Alimentação e 6,9 milhões do Auxílio-Gás em 2003. Tentando racionalizar o processo de transferência de renda para a população carente, o governo lançou em fins de 2003 o Bolsa Família (associado aos programas de Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Cartão Alimentação e Vale-Refeição), que contemplou 3,6 milhões de famílias, com um benefício médio de R\$ 73,00/família. Para 2004, o governo prevê ampliar sua ação na área metropolitana e chegar a uma cobertura de 4,5 milhões de famílias, o que equivale a atender cerca de 15 milhões de pessoas carentes.
24. Conforme dados extraídos do Ipea (2003:80-81).
25. Não há evidência direta dessa relação no âmbito desse artigo, mas a suposição se baseia na prioridade que os programas focalizados tiveram para esta faixa de idade e também a sua maior cobertura, especialmente quanto às metas do Peti (ainda que sua população total seja bem mais reduzida).
26. A partir dessa avaliação aponta-se um conjunto de recomendações importantes mas não suficientes, como o combate ao clientelismo, maior direcionamento dos recursos às atividades-fins, diminuindo os custos das transações, etc. (ou seja, um conjunto de recomendações normativas do “bom governo”, desde fins da década de 80 recomendadas pelas agências multilaterais), maior integração e racionalidade institucional do próprio sistema federal e medidas de eficácia à descentralização, etc.
27. Segundo dados publicados pela *Folha de S.Paulo*, 26/05/2002, a Bolsa-Alimentação projetava um número de beneficiários da ordem de 1.623.000 enquanto só atendeu, efetivamente, 208.000 beneficiados; a Bolsa-Escola previa atender um total de 10.195.000 crianças e atendeu 8.526.002; a implantação do Vale-Gás projetava um total de 9.300.000 beneficiários em 2002 e, até maio daquele ano, havia beneficiado pouco mais da metade da meta prevista, ou seja, 4.996.634 famílias. Dos programas sociais focalizados, aquele que havia cumprido as metas previstas em 2002 foi o Peti, que projetou um total de 813.000 beneficiários, tendo beneficiado 801.714 famílias (maio de 2002), apesar de também ter sofrido reduções de gastos e readequação das metas desse Programa.
28. No que pese reconhecer os limites desses programas, especialmente em relação à universalidade da cobertura dos benefícios e à necessidade e dependência de políticas de crescimento macro-estruturais de emprego e renda, não se pode deixar de reconhecer que a atuação do Programa tenha melhorado as condições de reprodução das famílias beneficiadas, ainda que não as tenha retirado da condição de pobreza. Prova disto é o aumento da população carente nas faixas etárias da população adulta, anteriormente mostrado.

29. Recentemente, um chefe de família ouvido sobre a prioridade inicial do Programa Fome Zero do governo federal, que vive em situação de indigência, mas morador de uma região que apresenta indicadores de desenvolvimento humano mais elevados, mostrava sua indignação quanto ao fato (injusto) de não ter sido contemplado pelos critérios iniciais de implantação do Programa.

30. O termo está no plural porque inclui-se, nesta linha, um conjunto de princípios normativos ou mesmo institucionais de desenvolvimento local: *local governance*; capital social; desenvolvimento auto-sustentado; etc.

31. Lavinás (1998), em *paper* apresentado à Anpocs sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorver essa política, demonstra que apenas 5% deles têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada sua pobreza econômica e conseqüente insuficiência da arrecadação e do aparato institucional local.

32. Numa pesquisa sobre os limites da governança, desenvolvida em 1997, observou-se que os resultados desses programas estavam condicionados pela força dos atores sociais envolvidos e pela extensão da rede de solidariedade de sua sustentação, resultando em segmentação, tecnificação dos processos democráticos de participação cidadã e na idéia de arenas públicas nominais e vazias no contexto da formação de “consensos mínimos e relativos”, incapazes de construir solidariedades mais amplas (Ivo, 1997; 2000).

33. Ver o texto de Ivo (2003c).

34. Com base na pesquisa realizada pelo IBGE (1997).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, A.; FRANCO, A. Economia informal da RMS: verdades e mitos. *Bahia. Análise e Dados*. Salvador, SEI, v.9, n.3, p.68-89, 1999.
- CANDIA, J.M. Exclusion y pobreza. La focalizacion de las politicas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p.116-126, jul./ago. 1998.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- DONZELOT, J. *L'invention du social*. Paris: Fayard, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge University Press, 1990.
- EWALD, F. *L'État providence*. Paris: Grasset, 1986.
- FLEURY, S. Política social, exclusion y equidad en America Latina en los 90. *Nueva Sociedad*. Caracas, n.156, p.72-94, jul./ago. 1998.
- IBGE. *Economia informal urbana: Brasil e grandes regiões*. Rio de Janeiro, v.3, 1997.
- IPEA. Anexo Estatístico. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, DF, ago. 2003.
- IVO, A.B.L. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. In: SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador, 2003a. (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- _____. As novas políticas sociais de combate à pobreza na América Latina: dilemas e paradoxos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL O PAPEL DO ESTADO NA LUTA CONTRA A POBREZA. Recife: CLACSO/CROP/FJN, mar. 2003b.
- _____. Democracia, desigualdades e capital social. In: SCHIMIDT, B. (Org.). *Integração, identidade e capital social*. Brasília: Editora da UnB, 2003c (prelo).
- _____. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: Clacso/Asdi, 2001.
- _____. et al. *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador-Bahia: EDUFBA, p.201-242, 2000.
- _____. Uma racionalidade constringida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*. Salvador: EDUFBA/CRH, n.26/27, p.107-145, jan./dez. 1997.
- JAMUR, M. Solidariedade(s). *O social em questão*. Rio de Janeiro, v. 3, n.4, p.25-60, jul./dez. 1999.
- LAUTIER, B. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, n.30, p.19-44, 1999.
- LAVINAS, L. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22. *Anais...* Caxambu, Anpocs, 1998.
- ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale. Répenser l'État Providence*. Paris: Le Seuil, 1995.
- THÉRET, B. *Régimes économiques et l'ordre politique*. Paris: PUF, 1992.
- THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, Ipea, DF, n.7, ago. 2003.

ANETE BRITO LEAL IVO: Socióloga, Pesquisadora do CRH, Professora participante do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; Pesquisadora associada do Credal-CNRS-Fr. Foi Professora Visitante da Universidade de Paris III na Cátedra Simon Bolívar (2000).

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

prioridades erradas, incentivos perversos

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO

Resumo: Este artigo mostra que os programas sociais brasileiros têm um viés pró-idoso e outro anticriança, o que os torna pouco eficientes no sentido de diminuir a desigualdade da renda e a pobreza no país. O resultado desta estrutura de gastos sociais criou um mecanismo de reprodução da pobreza ao longo do tempo.

Palavras-chave: políticas sociais; pobreza; incentivos e crescimento.

Abstract: This article shows that the Brazilian social programs have a tendency pro-elderly and another anti-children, that makes them less efficient in order to reduce the inequality of income and the poverty in the country. The result of such structure of social expenditures has created a mechanism of reproduction of poverty along the years.

Key words: social politics; poverty; incentives and growth.

Como deve ser estruturada a política social de um país? A resposta a esta pergunta independe do grau de desenvolvimento da nação, da porcentagem de pobres existentes, do nível de desigualdade na distribuição da renda e da estrutura etária da população? Qual o papel dos gastos sociais do Estado na redução da desigualdade e da pobreza? As respostas não são únicas e estão na raiz do debate sobre a forma como devem ser estruturados os programas sociais no Brasil e em outros países.

Em primeiro lugar, as respostas a estas perguntas dependem da definição dos objetivos que os programas sociais pretendem alcançar. Em outras palavras, por que um Estado decide taxar seus cidadãos e utilizar os recursos assim obtidos para desenvolver programas nas áreas de saúde, educação, previdência social, assistência social e trabalho? Existem diferentes respostas para esta pergunta.

Uma delas seria considerar o objetivo dos programas sociais a redução das desigualdades na distribuição da renda e nos níveis de pobreza, decorrentes de falhas no funcionamento dos mercados. Ou seja, se, devido a externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações, mercado de crédito imperfeito, etc., o resultado do funcionamento do mercado gera uma distribuição da renda e

níveis de pobreza indesejáveis para a sociedade, as políticas sociais poderiam ser utilizadas para contrabalançar estes resultados.

Uma resposta alternativa seria que os programas sociais têm por objetivo criar uma rede de proteção social para todos os cidadãos do país, fazendo com que, diante de imprevistos como desemprego, acidentes no trabalho, doença, etc., ou em face de situações previsíveis, mas que os cidadãos, por alguma razão, não conseguiram antecipar adequadamente, como a perda da capacidade de trabalho devido à idade avançada, pouco investimento em capital humano, etc., consigam manter um padrão de vida mínimo adequado à sua sobrevivência.

Uma terceira possibilidade seria considerar objetivo dos programas a manutenção do padrão de vida de todos os cidadãos, diante de situações imprevistas ou previsíveis mas não devidamente antecipadas, em um nível o mais próximo possível daquele vigente antes que tais situações se manifestassem.

Todas estas são respostas possíveis e não excludentes entre si. Desta forma, a estrutura da política social será dada por uma combinação destas respostas, adotando-se diferentes ênfases em determinados momentos do tempo e em condições sociais divergentes.

A escolha entre estas alternativas (que, por sinal, não esgotam as possibilidades disponíveis) depende de vários fatores, entre os quais destacam-se três:

- volume de recursos;
- definição de prioridades, o que depende das condições e dos indicadores sociais vigentes em cada país e em cada momento;
- geração de incentivos.

O objetivo deste artigo é, a partir da análise das diferentes respostas que podem ser dadas a estas perguntas, avaliar a estrutura da política social brasileira com base na estrutura de gastos sociais do governo.

RECURSOS, PRIORIDADES E INCENTIVOS

O volume de recursos disponível para a implementação dos programas sociais define os limites de atuação do Estado. À medida que se passa da primeira para a terceira alternativa, amplia-se o grau de abrangência dos programas e, como resultado, o volume de recursos necessário aumenta rapidamente. Por exemplo, se o sistema educacional público deve ter como objetivo o atendimento gratuito de todos os cidadãos em todos os níveis de ensino, os gastos serão muito maiores do que se estiver concentrado apenas no ensino fundamental.

Como os recursos são escassos, a definição do grau de abrangência dos programas sociais está diretamente relacionada à definição de prioridades por parte do Estado. Dado o volume de recursos, quanto mais universal for o sistema, menor, em termos relativos, a parcela de recursos destinada aos grupos mais pobres da população. No limite (terceira alternativa), a distribuição dos recursos dos programas sociais estaria apenas replicando e validando a distribuição da renda gerada pelo funcionamento do mercado (na verdade, esta proposição não é totalmente verdadeira, pois o resultado de mercado não é independente da estrutura dos programas sociais, como veremos a seguir).

Da mesma forma, dado o volume de recursos, quanto mais abrangentes forem os programas, menor a parte dos mesmos que pode ser destinada a cada programa individualmente. Como resultado, o ajuste acaba ocorrendo na qualidade do serviço prestado à população. Como os grupos de renda mais elevada, ao contrário daqueles de renda mais baixa, têm a opção de pagar pela prestação dos serviços no setor privado, a queda de qualidade acaba sendo uma forma perversa de focalizar os programas sociais para os pobres.

Portanto, a relação entre volume de recursos disponíveis e abrangência dos programas sociais é de fundamental importância. Quanto maior esta relação, maior é a probabilidade de que os ajustes ocorram através da redução da qualidade dos serviços prestados à população, o que gera uma forma perversa de focalização para os membros mais pobres da sociedade. Neste caso, não apenas o objetivo de abrangência deixa de ser alcançado, pois os ricos acabam deslocando suas demandas para o setor privado, mas também os mais pobres têm um atendimento de baixa qualidade. Em outras palavras, quanto menor a relação entre disponibilidade de recursos e abrangência dos programas, menor a probabilidade de que os objetivos dos mesmos sejam devidamente atingidos.

O terceiro aspecto destacado anteriormente trata dos incentivos gerados pelos programas sociais. Existem diferentes incentivos, dependendo da estrutura destes programas, que precisam ser considerados para evitar distorções que acabam tornando os programas menos efetivos e gerando ineficiências na alocação de recursos. Um exemplo bastante estudado na literatura são os incentivos criados por um sistema de seguro-desemprego excessivamente benevolente. Se um trabalhador, ao ficar desempregado, recebe um benefício cujo valor é próximo de seu salário por um período muito prolongado de tempo, cria-se um incentivo para que este trabalhador reduza a intensidade de busca de um novo emprego. Como resultado, a taxa de desemprego tende a aumentar.

Qualquer programa social gera incentivos. Ao prover assistência universal e gratuita à saúde, o programa estará gerando um incentivo para que as pessoas utilizem mais o sistema. A questão é como desenhar os programas de tal forma a gerar os incentivos corretos, para que sejam sustentáveis do ponto de vista fiscal, induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e não provoquem ineficiência na alocação de recursos. Portanto, a preocupação com o desenho dos programas é tão importante quanto a sua própria existência.

GASTOS SOCIAIS NO BRASIL – O VIÉS PRÓ-IDOSO E ANTICRIANÇA

O governo federal brasileiro gasta, anualmente, mais de R\$ 200 bilhões com programas sociais, aí incluídos educação, saúde, previdência social, assistência social e trabalho. Este total de gastos sociais é relativamente elevado ao se comparar com a necessidade de recursos para eliminar totalmente a pobreza no país. Apenas a título de ilus-

tração, se fosse possível identificar exatamente quem são as pessoas que vivem em situação de extrema pobreza no país e desenhar um programa de transferência de rendas diretamente a estas pessoas, o total de recursos necessário para tirá-las da situação de extrema pobreza corresponderia a não mais que 4% do total de gastos sociais.

Partindo da suposição de que dois dos objetivos dos programas sociais brasileiros são diminuir a proporção da população que vive abaixo da linha de pobreza e reduzir a desigualdade da distribuição da renda, a relativa constância destas duas variáveis, ao longo das últimas décadas (Gráfico 1) (Barros; Henriques; Mendonça, 2000a), deve-se à estrutura da distribuição destes gastos entre os diferentes grupos sociais e as diversas áreas nas quais eles são alocados. O ponto é que um real gasto em um programa social pode ser apropriado por uma família pobre ou por uma família não pobre. Entretanto, um real gasto com seguro-desemprego tem efeitos totalmente diferentes, sobre a pobreza presente e a futura, daquele mesmo real gasto na educação das crianças das famílias pobres.

Desta forma, a qualidade de um determinado programa social, no sentido de atingir os objetivos propostos pela sociedade, depende:

- da escolha correta da clientela à qual está direcionado o programa;

- de o desenho do programa garantir que os recursos sejam efetivamente apropriados por esta clientela;

- de o desenho do programa estar de acordo com as necessidades desta clientela, gerando os incentivos corretos, ou seja, induzindo as pessoas a se comportarem de tal forma que os objetivos sejam atingidos.

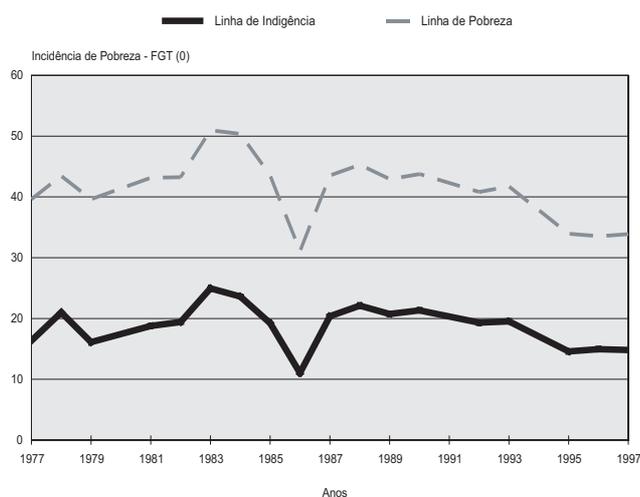
A pergunta é: por que o gasto social brasileiro tem sido tão ineficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade da distribuição da renda ao longo do tempo? Será que o problema está no fato de a clientela à qual os programas são dirigidos não ser correta para atingir este objetivo, ou o desenho dos programas é tal que os recursos não são efetivamente apropriados pela clientela-alvo, ou os incentivos gerados não são compatíveis com os objetivos?

O principal gasto social do governo brasileiro é a previdência social (Ministério da Fazenda, 2003), que recebe R\$ 125 bilhões do total. Isto significa que mais de 60% dos gastos sociais do governo federal brasileiro se destinam a financiar aposentadorias e pensões, em um país que tem 5,85% de sua população com 65 anos ou mais. Este padrão está totalmente fora da norma internacional. Países como Coréia do Sul, México e Turquia, que têm porcentagem de idosos similares à do Brasil, gastam menos da metade com aposentadorias e pensões como proporção do PIB. Já países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão, com porcentagens de idosos acima de 15% da população, têm gastos próximos a 10% de seus respectivos PIB nesta área. Apenas os países do continente europeu, cuja porcentagem de idosos está acima de 20% da população, possuem gastos tão ou mais elevados como proporção do PIB quanto o Brasil (Pinheiro, 2004).

Sem dúvida, uma parte significativa deste total de gastos com aposentadorias e pensões é financiada pelas contribuições dos próprios beneficiários, o que caracterizaria a compra de um seguro e não um gasto social *strictu sensu*. Entretanto, além de o país continuar gastando o dobro, como proporção do PIB, se comparado a países com porcentagem de idosos similar à brasileira, o que gera problemas importantes que serão analisados a seguir, o déficit do sistema, somente no âmbito do governo federal, chega a mais de 4% do PIB e tem uma tendência crescente, desde o início dos anos 90.

O viés pró-idoso dos gastos sociais no Brasil não se esgota na previdência social. Do total de R\$ 10 bilhões despendidos em assistência social, cerca de R\$ 5 bilhões, ou seja, a metade, são destinados aos idosos. Os gastos

GRÁFICO 1
Incidência da Pobreza e da Indigência
Brasil – 1977-1997



Fonte: Barros; Henriques; Mendonça, 2000a. Baseado nas pesquisas da PNAD, 1977-1997.

com assistência social de crianças e adolescentes correspondem a R\$ 3,5 bilhões.

Enquanto os gastos com a previdência e a assistência social ao idoso atingem 12% do PIB, as estimativas do Banco Mundial, para 2000, são de que o país gastava 5,5% do PIB com educação (R\$ 63 bilhões).¹ Deste total, 18% (R\$ 11 bilhões) são de responsabilidade do governo federal, 44,5% (R\$ 28 bilhões) dos governos estaduais e 37,5% (R\$ 24 bilhões) dos governos municipais.

Do total dos gastos do governo federal, 60% (R\$ 6,6 bilhões) eram destinados ao financiamento do ensino superior, R\$ 800 milhões ao ensino médio e profissional e R\$ 1,3 bilhão para o ensino fundamental. Quanto aos outros níveis de governo, estima-se que, em 2000, os gastos dos Estados com ensino fundamental tenham atingido R\$ 15,4 bilhões, enquanto R\$ 8,7 bilhões foram destinados ao ensino médio. Já os municípios dedicaram R\$ 24 bilhões ao ensino fundamental. Portanto, no total, estima-se que os diferentes níveis de governo gastavam R\$ 10 bilhões com o ensino médio (0,8% do PIB) e aproximadamente R\$ 42 bilhões (3,6% do PIB) com o fundamental (Schwartzman, 2004).

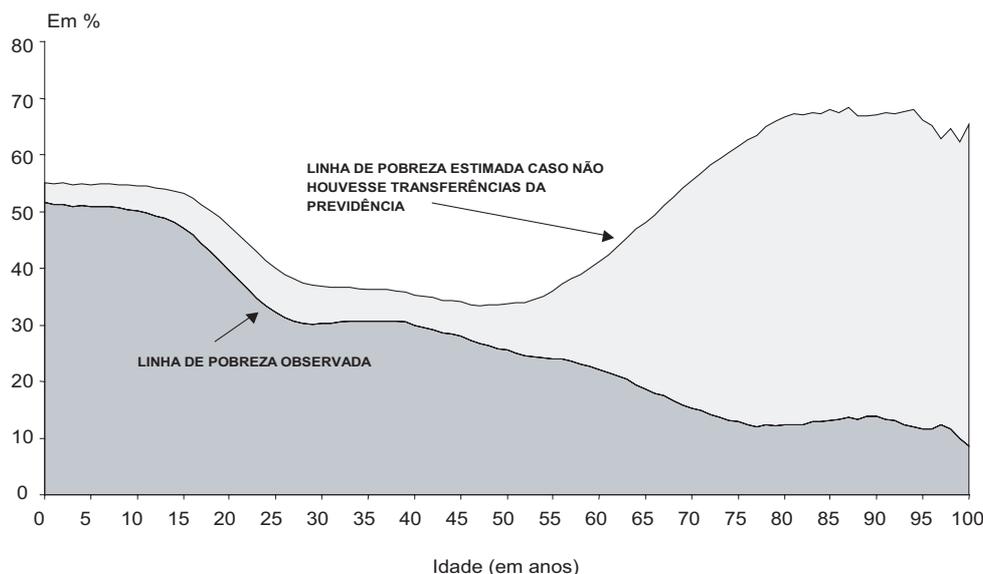
Por outro lado, do total de gastos com assistência social em 2003 (R\$ 10,2 bilhões), cerca de R\$ 2,5 bilhões foram destinados às crianças, através dos programas bolsa-escola, erradicação do trabalho infantil e programas de creches, principalmente.

Sendo a educação fundamental o principal gasto social destinado às crianças (0 a 14 anos de idade) e considerando-se que as crianças correspondiam a 29,6% da população do país em 2000, os dados mostram o enorme viés anticriança e pró-idoso dos gastos sociais brasileiros. Com apenas 5,85% de sua população com 65 anos ou mais (9,9 milhões de pessoas), o país gasta 12% do PIB com aposentadorias e pensões, enquanto os gastos com ensino fundamental, que atende a 29,6% da população do país (50,2 milhões de pessoas tinham, em 2000, entre 0 e 14 anos de idade), correspondem a 3,6% do PIB.

Portanto, ao se considerar o critério de porcentagem de gastos, a política social brasileira escolheu como sua clientela os idosos. O resultado líquido pode ser observado no Gráfico 2.

Enquanto 50% das crianças pertencem a famílias pobres, apenas 10% dos idosos vivem em famílias com ren-

GRÁFICO 2
Proporção de Pobres, por Idade
Brasil - 1999



Fonte: Brandt (2001:45).

da *per capita* familiar menor que a linha de pobreza. O efeito dos gastos da previdência social na redução da pobreza entre as pessoas com mais de 55 anos de idade é extremamente importante e aumenta com a idade. Caso não houvesse previdência social no Brasil, mais de 60% das pessoas com mais de 80 anos seriam pobres. Portanto, se o objetivo da política social brasileira é reduzir a pobreza entre os idosos, ela tem sido extremamente bem sucedida. O problema é que, ao concentrar os recursos no atendimento dos idosos, a política social brasileira abandonou as crianças, como bem mostra o Gráfico 2.

ESTRUTURA DOS GASTOS SOCIAIS NO BRASIL – O VIÉS ANTIPOBRES

Uma vez definida a principal clientela dos gastos sociais no Brasil, o segundo aspecto a ser considerado quanto à estrutura dos gastos sociais é quem se apropria dos mesmos. Em outras palavras, quais os grupos de renda que mais se beneficiam com estes gastos. Se um dos objetivos das políticas sociais é reduzir a desigualdade na distribuição da renda e a pobreza, estes programas deveriam se direcionar, prioritariamente, para os grupos de renda mais baixa. Entretanto, apesar de os gastos da previdência social no Brasil serem de grande importância para reduzir a pobreza entre os idosos, como visto anteriormente, em conjunto, o desenho dos programas sociais no país faz com que mais de 60% destes recursos sejam apropriados pelos 40% mais ricos da população.

A Tabela 1 mostra a distribuição dos gastos com aposentadorias e pensões e com o programa de seguro-desemprego, por quintil da distribuição da renda no Brasil. Como pode ser observado, do total de gastos com pensões e aposentadorias, 65% são apropriados pelos 20% mais ricos da

população e 81,6% pelos 40% mais ricos, enquanto os 40% mais pobres detêm 8,8% do total. Ao se comparar esta informação com aquela resultante do Gráfico 2, pode-se concluir que com 8,8% dos gastos destinados à previdência foi possível reduzir a porcentagem de pobres entre os idosos de mais de 60% para 10% do total. Da mesma forma, somente 24,0% dos gastos com seguro-desemprego vão para os 40% mais pobres, enquanto 50% são recebidos pelos 40% mais ricos.

Como mais de 60% dos gastos sociais do governo federal são alocados para o pagamento de aposentadorias e pensões e 65% deste total é apropriado pelos 20% mais ricos da população, 39% dos gastos sociais do governo federal são destinados aos 20% mais ricos da população brasileira. Ao se considerar que os 20% seguintes detêm 16,5% dos gastos com aposentadoria, em conjunto, os 40% mais ricos recebem 50% dos gastos sociais do governo federal.

Na verdade, o sistema de aposentadorias no Brasil, em vez de reduzir, aumenta a desigualdade na distribuição da renda. Em artigo recente, Hoffmann (2003:135) calcula a contribuição do sistema de aposentadorias para o coeficiente de Gini no Brasil. Utilizando dados da PNAD 2002, o autor mostra que a razão de concentração dos rendimentos de aposentadorias e pensões é de 0,593, enquanto para os rendimentos do trabalho de empregados é de 0,544.

Para o conjunto de transferências do governo, a situação não é menos dramática. A Tabela 2 mostra o valor das transferências realizadas pelo governo federal, por decil da distribuição da renda no Brasil. Como pode-se observar, enquanto os 10% mais pobres recebem, em média, R\$ 391,00 por ano em transferências governamentais, os 10% mais ricos recebem R\$ 8.177,00. Note que, apesar de as aposentadorias representarem a maior parte do valor das transferências do governo federal, dos cinco programas de transferências do governo, apenas o de renda mínima, que inclui o bolsa-escola, bolsa-alimentação e bolsa-criança cidadã, e o de amparo ao idoso (Loas) atendem prioritariamente aos mais pobres. Os outros três programas de transferências – aposentadorias e pensões, seguro-desemprego e abono salarial e salário-família – atingem, principalmente, os grupos que estão no meio da distribuição da renda.

Este viés dos programas de transferência de renda, que favorece os 40% mais ricos da população do país, persiste, em parte, quando são analisados os gastos com educação. A Tabela 3 mostra quem tem acesso às escolas públicas, por faixa de renda. Como pode-se observar, na escola

TABELA 1

Distribuição dos Gastos do Governo em Pensões e Seguro-Desemprego, segundo Faixas de Renda Brasil – 1996

Faixas de Renda	Em porcentagem	
	Pensões	Seguro-Desemprego
Primeiro Quintil	2,4	3,0
Segundo Quintil	6,4	21,0
Terceiro Quintil	9,7	20,2
Quarto Quintil	16,5	36,3
Quinto Quintil	65,1	19,5

Fonte: Camargo; Ferreira, (2002).

TABELA 2
Valor das Transferências do Governo Federal, por Decil da Distribuição da Renda
Brasil – 2002

Em reais

Transferências	Decis de Domicílios Ordenados pela Renda Bruta per Capita									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total	391	737	940	985	1.391	1.280	1.619	2.087	3.207	8.177
Aposentadoria e Pensão	113	365	618	727	1.152	1.090	1.421	1.923	3.035	8.054
Seguro-Desemprego	63	75	80	120	69	76	111	89	116	57
Abono Salarial e Salário-Família	10	65	93	116	74	106	87	76	57	66
Amparo ao Idoso (Loas)	24	53	80	17	96	7	0	0	0	0
Programa de Renda Mínima (1)	182	179	70	4	0	0	0	0	0	0

Fonte: Gasto Social do Governo Central, Ministério da Fazenda, 2003.

(1) Inclui bolsa-escola, bolsa-alimentação e bolsa-criança cidadã. Os benefícios desses programas foram estimados com base na cobertura de 2002, com valores deflacionados para 1999.

primária 52,6% dos alunos estão entre os 40% mais pobres da população, enquanto os 40% mais ricos correspondem a 24,1% dos alunos deste nível de ensino. À medida que os níveis educacionais avançam, a porcentagem de acesso dos 40% mais pobres se reduz, enquanto a dos 40% mais ricos aumenta. No nível superior, 93,2% dos estudantes provêm de famílias que estão entre os 40% mais ricos da população.

Supondo que os estudantes cujas famílias estão entre as 40% mais pobres da distribuição de consumo do país não têm recursos para pagar ensino particular, os dados da Tabela 3 mostram uma situação particularmente preocupante. Entre os 20% mais pobres, apenas 28,5% dos estudantes atingem o ensino médio e é praticamente nula a porcentagem daqueles que chegam ao ensino superior. Já entre os 20% seguintes, 45,4% alcançam o ensino médio. Em outras palavras, do total das crianças das famílias que estão entre as 40% mais pobres do país,

apenas 37% chegam ao ensino médio e, na melhor das hipóteses, 63% completam o nível primário de educação. Assim, seja por falta de recursos, seja por falta de conhecimento decorrente da qualidade do ensino público fundamental e médio, os 40% mais pobres não conseguem ingressar na universidade.

A Tabela 4 mostra quem se apropria dos gastos do governo com educação, por faixa de renda. Do total de recursos destinados ao ensino fundamental, 42,7% são detidos pelos 40% mais pobres da população, enquanto 35,2% são apropriados pelos 40% mais ricos, o que mostra um pequeno grau de progressividade neste tipo de gasto público. Por outro lado, do total de recursos direcionados ao ensino médio, apenas 27,9% beneficiam os 40% mais pobres, enquanto 43,4% são apropriados pelos 40% mais ricos. Finalmente, 90,6% dos gastos com educação superior são detidos pelos 40% mais ricos da população.

TABELA 3
Distribuição de Estudantes, por Nível de Educação Pública, segundo Quintil de Consumo
Brasil – 1996/97

Em porcentagem

Quintil	Primária	Secundária	Nível Superior
Total	100,0	100,0	100,0
Primeiro Quintil	26,0	7,4	0,0
Segundo Quintil	26,6	12,1	0,0
Terceiro Quintil	19,5	28,0	6,9
Quarto Quintil	16,5	33,3	20,3
Quinto Quintil	7,6	19,2	72,9

Fonte: von Amsberg; Lanjouw; Nead (2000).

TABELA 4
Distribuição dos Gastos do Governo em Programas Educacionais, por Faixa de Renda, segundo Nível de Ensino
Brasil – 1996

Nível de Ensino	Em porcentagem				
	1º Quintil	2º Quintil	3º Quintil	4º Quintil	5º Quintil
Creche	26,3	35,8	16,3	8,2	13,4
Pré-escola	34,6	12,0	16,8	11,5	25,1
Ensino Fundamental	20,7	22,0	22,1	20,8	14,4
Ensino Médio	8,5	19,4	28,7	29,9	13,5
Educação Superior	0,7	1,7	7,0	45,9	44,7

Fonte: Barros; Foguel (2000).

A Tabela 5 mostra a distribuição de pacientes por diferentes tipos de instalação da rede de saúde, por quintil da distribuição de consumo. Verifica-se que o atendimento aos mais pobres está concentrado nos hospitais e postos de saúde públicos, enquanto os hospitais e clínicas financiadas pelo Sistema Único de Saúde – SUS atendem prioritariamente aos mais ricos.

Em resumo, os dados apresentados nesta seção mostram que mais de 50% dos recursos destinados às transferências governamentais e dos gastos com programas sociais no Brasil são apropriados pelos 40% mais ricos da população.

INCENTIVOS, POBREZA E CRESCIMENTO

A existência de um viés tão fortemente pró-idoso nos gastos sociais brasileiros tem conseqüências de longo pra-

zo extremamente importantes para o crescimento do país. O primeiro ponto a ser considerado é o elevado custo tributário deste sistema de aposentadorias, que é financiado por meio de imposto sobre os salários que é dividido em duas partes. A primeira corresponde a 10% do salário e é diretamente paga pelos trabalhadores e a segunda equivale a 20% do salário e, supostamente, é paga pelas empresas. Ou seja, o custo do sistema de previdência social é de 30% da folha de salários do segmento formal do mercado de trabalho brasileiro. É um dos sistemas mais caros do mundo, como proporção dos salários dos trabalhadores da ativa.

Este elevado custo do sistema tem conseqüências extremamente importantes sobre o funcionamento do mercado de trabalho no país. A primeira conseqüência é o grande incentivo à informalidade. Caso o trabalhador seja contratado informalmente, nem ele, nem a empresa pagam

TABELA 5
Distribuição dos Pacientes, por Instalações de Saúde, segundo Quintil de Consumo
Brasil – 1996

Quintil	Em porcentagem				
	Total do Serviço Público	Hospitais Públicos	Hospitais Financiados pelo SUS	Postos de Saúde Públicos	Clínicas Financiadas pelo SUS
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1º Quintil	16,3	20,1	8,3	20,2	2,1
2º Quintil	19,5	23,2	8,8	25,5	2,7
3º Quintil	22,2	24,1	9,0	28,9	10,3
4º Quintil	23,2	23,0	28,6	18,2	31,7
5º Quintil	18,6	9,6	45,3	7,2	53,2

Fonte: von Amsberg; Lanjouw; Nead (2000).

a contribuição previdenciária. Isto significa que esta contribuição pode ser negociada entre eles, aumentando o salário do trabalhador e reduzindo o custo da mão-de-obra.

O incentivo à informalidade é reforçado pelo fato de que, segundo a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, desde 1992 todo cidadão brasileiro, ao atingir 67 anos de idade, tem direito a uma pensão correspondente a um salário mínimo, independentemente de ter ou não contribuído para a previdência social ao longo de sua vida ativa, desde que prove que não tem outra fonte de renda. O Estatuto do Idoso, aprovado em 2003, estendeu este benefício para os cônjuges – ou seja, duas pessoas no mesmo domicílio poderão receber o benefício – e reduziu a idade para 65 anos. Portanto, um trabalhador poderá optar entre pagar a contribuição previdenciária de 10% de seu salário ao mês, ao longo de 35 anos, e receber um benefício cujo valor será igual ao seu próprio salário na ativa, desde que este seja menor ou igual a dez salários mínimos, ou não contribuir e receber uma pensão aos 65 anos de idade de um salário mínimo. Não é difícil entender porque uma parcela extremamente pequena dos trabalhadores por conta própria, que podem optar entre contribuir e não contribuir, paga previdência social no Brasil.

Os dados da PNAD mostram que, entre os trabalhadores por conta própria cuja renda os coloca entre os 40% mais pobres da população, quase 100% não contribuem para a previdência social. Dos que estão entre os 20% seguintes na distribuição, 90% não contribuem e para os seguintes 20% a proporção dos que contribuem é de 80%. Para os 20% mais ricos, cerca de 60% dos trabalhadores não são contribuintes (Néri, 2002:19).

O incentivo à informalidade tem duas conseqüências importantes. Primeiro, reduz a produtividade do trabalho e, portanto, o crescimento da economia e o salário real dos trabalhadores. Como o incentivo é maior quanto menor o salário do trabalhador, no longo prazo este sistema de incentivos acaba por gerar uma tendência ao aumento da desigualdade da distribuição da renda. O segundo problema é fiscal. O crescimento da informalidade reduz a base sobre a qual as contribuições incidem, diminuindo a arrecadação e aumentando o déficit do sistema. Esta é uma das principais razões pelas quais o déficit do INSS tem sido crescente desde o início dos anos 90, quando foi criada a Loas. Isto significa que ou se eleva a contribuição sobre os salários e aumenta o incentivo à informalidade, ou se eleva a carga tributária geral para financiar o déficit e reduz-se a competitividade da economia.

Da mesma forma que os gastos com previdência social, no Brasil, estão 6 pontos percentuais do PIB acima da norma internacional para países com uma proporção similar de idosos, nossa carga tributária está 16 pontos percentuais acima da norma internacional para países com renda *per capita* similar à brasileira. Ou seja, enquanto no Brasil a carga de impostos corresponde a 36% do PIB, em média, países com renda *per capita* como a brasileira têm uma carga tributária de 20% do PIB. Destes 36% do PIB, um terço corresponde ao total de gastos da previdência social, que continuam a crescer ao longo do tempo.

Além do incentivo à informalidade, o elevado custo da previdência social tem um efeito importante sobre a taxa de poupança privada do país. Concretamente, todos os estudos mostram que, no longo prazo, os impostos sobre os salários acabam sendo pagos pelos próprios trabalhadores, por meio de reduções no salário real, independentemente de quem os recolhe para os cofres do governo, se a empresa ou o trabalhador (Nickell; Bell, 1996). Se isto é verdade, pode-se dizer que os trabalhadores brasileiros recolhem, todos os meses, 30% de seu salário para financiar o sistema de previdência social. É como se estivessem poupando, forçadamente, 30% de seu salário para sua aposentadoria.

O problema é que, como o sistema é de repartição, ou seja, as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam os gastos com aposentadoria e pensões, esta poupança, em lugar de ser utilizada para financiar investimentos produtivos, que poderiam gerar crescimento do produto e empregos, acaba financiando o consumo de nossos idosos, principalmente daqueles que estão entre os 40% mais ricos da população. Esta talvez seja uma das razões pelas quais a taxa de poupança voluntária da população brasileira é tão menor do que a dos países do leste asiático, que gastam muito menos com seu sistema de aposentadorias.

Portanto, o alto custo do sistema de previdência social, combinado aos incentivos à informalidade decorrentes da Loas e aos elevados níveis de impostos necessários para manter o equilíbrio fiscal, reduz a taxa de poupança privada, os ganhos de produtividade e, portanto, os salários reais e a taxa de crescimento potencial da economia.

Finalmente, como os gastos com aposentadoria e pensões representam um terço da arrecadação tributária do país, resta muito pouco para ser gasto com outros programas sociais, principalmente com aqueles destinados às crianças, em especial, como visto neste artigo, com educação fundamental. Nestas condições, o Estado não consegue financiar o principal mecanismo de ascensão social

e econômica das famílias pobres, que é a acumulação de capital humano através de boas escolas públicas.

O resultado é que os filhos das famílias pobres entram no mercado de trabalho em condições de competitividade muito piores do que os filhos das famílias ricas, que estudam em escolas particulares, ou porque completam poucos anos de estudo ou porque suas escolas são de baixa qualidade. Como 50% das crianças brasileiras vivem em famílias pobres e, destas, 80% não concluem o ensino fundamental, aproximadamente 40% dos adultos brasileiros no futuro não terão completado oito anos de estudos. Dificilmente conseguirão trabalho decente, com remuneração adequada. Serão os pobres do futuro, ou seja, criamos um sistema no qual reproduzimos a pobreza de nossa população para financiar o consumo de nossos idosos.

Um programa social que foi proposto exatamente para quebrar este ciclo de reprodução da pobreza, por meio da geração de incentivos corretos, foi o programa bolsa-escola. Este programa foi desenhado com dois objetivos explícitos: reduzir a pobreza no presente; e diminuir o custo de oportunidade para as famílias pobres manterem seus filhos na escola (Camargo, 1991 e 1993; Almeida; Camargo, 1994).

A idéia original do programa bolsa-escola, assim como de todos aqueles de transferência de renda condicionada, era transferir renda para todas as famílias desde que matriculassem *todos* os seus filhos em idade escolar em escolas públicas. O principal objetivo do programa seria criar um incentivo para que as crianças fossem matriculadas nas escolas públicas, através da redução do custo de oportunidade de estar na escola. O ponto fundamental é que um dos principais custos para as famílias pobres manterem suas crianças na escola é exatamente a renda que esta criança tem que abrir mão por não estar no mercado de trabalho, ou seja, o custo de oportunidade do tempo gasto na escola. Ao se remunerarem as crianças para que elas estudem, este custo de oportunidade é reduzido, fazendo com que, conseqüentemente, as famílias decidam manter seus filhos na escola e retirá-los do mercado de trabalho. Dois aspectos são importantes nesta proposta.

Primeiro, que a focalização da transferência não se dê pela renda da família. Isto porque, ao focalizar pelo critério de renda, cria-se um incentivo para que as pessoas reportem renda menor do que a efetivamente recebida. Existem métodos sofisticados de superar este problema, mas, como são caros e de difícil implementação, optou-se pela focalização através da frequência em escolas públicas. Supostamente, a maior parte das crianças que freqüentam

escolas públicas vêm de famílias que estão na parte de baixo da distribuição de rendimentos.

O segundo aspecto importante é que *todas* as crianças em idade escolar deveriam estar freqüentando a escola de tal forma a criar um incentivo adicional para que as novas famílias pobres reduzam o número de filhos.

Na forma como foi implementado o programa, a renda foi o critério de focalização e o benefício foi dado para cada criança, no máximo até três crianças por família. Ambas as mudanças tendem a tornar os incentivos menos efetivos, mas não os destroem totalmente.

É importante notar que existe uma diferença importante entre os programas de transferência condicionada de renda, como o bolsa-escola e, mais recentemente, o Benefício Social Único (Camargo; Ferreira, 2001) (programa similar ao bolsa-família, implementado pelo governo) e os programas de transferência não condicionada de renda, como a Loas, que é um programa de renda mínima sem condicionalidades. A diferença está exatamente no tipo de incentivo criado pelos dois programas. No primeiro caso, a condicionalidade restringe o acesso ao programa e aumenta os incentivos que se pretende desenvolver, reduzindo, ao mesmo tempo, a possibilidade de comportamento oportunista por parte dos beneficiários do programa, como diminuir a intensidade de procura por emprego enquanto está recebendo seguro-desemprego. No programa de garantia de renda mínima, estes efeitos não se verificam e, como visto no caso da Loas, pode gerar incentivos perversos para o funcionamento da economia.

CONCLUSÕES

Como tentou-se mostrar neste artigo, os programas sociais brasileiros têm dois vieses que os tornam pouco eficientes no sentido de diminuir a desigualdade da renda e a pobreza no país. O viés pró-idoso e o viés antipobres. Do total de recursos gastos pelo governo federal com programas sociais, 60% se destinam ao pagamento de aposentadorias e pensões. Isto representa 12% do PIB do país, o que é o dobro do que a média dos países que têm proporção de idosos na população similar à do Brasil (5,85%) gasta com porcentagem de seus respectivos PIB. Por outro lado, 65% destes recursos são apropriados pelos 40% mais ricos da população.

No outro extremo, o Estado brasileiro gasta pouco com educação e uma parte substancial desta despesa é apropriada pelos 40% mais ricos. Concretamente, apenas 3,6% do PIB do país, em 2000, eram gastos com educação fun-

damental, enquanto 29,6% da população brasileira tinha naquele ano entre 0 e 14 anos de idade.

O resultado desta estrutura de gastos sociais criou um mecanismo de reprodução da pobreza ao longo do tempo. Uma parcela substancial das crianças brasileiras vive em famílias pobres (50%). Destas crianças, mais de 80% não completam o ensino fundamental, ou seja, não possuem oito anos de estudos, ou porque não têm condições de fazê-lo por precisar entrar no mercado de trabalho muito cedo, ou porque as escolas públicas a que têm acesso são de tão baixa qualidade que são incapazes de mantê-las. Como consequência, 40% das crianças brasileiras, ao se tornarem adultas, terão menos de oito anos de estudos. Dificilmente conseguirão um trabalho decente. Serão os pobres do futuro.

A proposta do programa bolsa-escola tem por objetivo exatamente criar os incentivos corretos para quebrar este círculo de reprodução da pobreza. Entretanto, como um terço das receitas do governo são destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões, sobram poucos recursos para o financiamento de programas como o bolsa-escola. Reduzir os gastos públicos com aposentadorias e pensões, como proporção do PIB, é uma condição essencial para que recursos possam ser redirecionados para melhorar o capital humano das crianças das famílias pobres brasileiras e, com isto, reduzir a pobreza no futuro.

NOTA

1. The World Bank, *Brazil – Municipal education – Resources, Incentives and results* apud Schwartzman (2004).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, H.; CAMARGO, J.M. *Human capital investment and poverty*. PUC-Rio, Departamento de Economia, 1994. (Texto para discussão, n. 319).
- BANCO MUNDIAL. *Attacking Brazil's Poverty*, White Cover Draft Report n.20.475-BR, Washington, v.I, June 2000.
- BARROS, R.P.; FOGUEL, M. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000a.
- _____. Education and equitable economic development, *Economia*, v.1, n.1, jan. 2000b.
- BRANDT, R. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. *Conjuntura Social*, v.12, n.2, abr./jun. 2001.
- CAMARGO, J.M. Os miseráveis. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 27 mar. 1993.
- _____. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 26 dez. 1991.
- CAMARGO, J.M.; FERREIRA, F.H.G. Missing the target; assessing social expenditures in Brazil. *The Brown Journal of World Affairs*, v.VIII, n.2, winter 2002.
- _____. *O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. PUC-Rio, Departamento de Economia, 2001. (Texto para discussão, n.443).
- _____. *The poverty reduction strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal*. PUC-Rio, Departamento de Economia, 2000. (Texto para Discussão, n.417).
- GIAMBIAGI, F.; REIS, J.G.; URANI, A. (Orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. [S.l.]: Nova Fronteira, 2004.
- HOFFMAN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. *Econômica*, v.5, n.1, jun. 2003.
- LOPES, F.M. *Avaliação de programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, dez. 1999.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Gasto social do governo central: 2001, 2002*. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2003.
- NÉRI, M. Reforma previdenciária: em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo. *Ensaio Econômico*, EPEGE/FGV, n.460, 2002.
- NICKELL, S.J.; BELL, B. Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? In: SNOWER, D.J.; DEHESA, G. de la. *Unemployment policy: government options for the labor market*. Center for Economic Policy Research, 1996.
- PINHEIRO, V.C. Reforma da previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J.G.; URANI, A. (Orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. [S.l.]: Nova Fronteira, 2004.
- SCHWARTZMAN, S. Educação: a nova geração de reformas. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J.G.; URANI, A. (Orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. [S.l.]: Nova Fronteira, 2004.
- SEN, A. Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, n.35, p.153-69, 1983.
- VON AMSBERG, J.; LANJOUW, P.; NEAD, K. A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO: Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

A IMPROVISAZÃO NA CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

muitas convicções, poucas constatações o caso do primeiro emprego

FELÍCIA REICHER MADEIRA

Resumo: O artigo apresenta proposta de avaliação de políticas públicas sociais diferente das convencionais – que enfocam os resultados dos impactos –, propondo nova conduta, mais próxima das ciências sociais e priorizando a análise dos fatos e processos definidores do desenho e do desenvolvimento do programa, o que permite evidenciar os equívocos de formulação. Para tanto, avalia o Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho e sugere ampliação de pesquisas sociais comparadas.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; políticas sociais; programas sociais.

Abstract: This article presents a proposal of evaluation of the social public politics different from the conventional – that focuses on the results of the impacts –, proposing new conduct, closer to the social sciences and prioritizing the analyses of facts and defining processes of the creation and the development of the program that allows the evidence of formulation mistakes. Thus, it evaluates the Young Citizen Program: My First Employment and suggests enlargement of comparative social research.

Key words: evaluation of public politics; social politics; social programs.

Este artigo concentra-se em dois temas que interagem profundamente. Desde logo, procura-se chamar a atenção para o fato de que grande parte do fracasso recorrente dos programas sociais de natureza focalizada decorre dos mesmos estarem, com frequência, operando na lógica de responder a pressões de urgências cotidianas, ancoradas no voluntarismo, na intuição, em convicções que ouvem mais o coração do que a mente. De fato, numa espécie de círculo vicioso, também porque ainda não encontraram espaço na mídia, várias ações sociais públicas continuam marcadas pela improvisação e pelo amadorismo. Por não apresentarem referências teóricas mais sólidas, escorregam facilmente para politização e ideologização. O grave é que, para algumas delas, já existe vasta, profunda e antiga avaliação e reflexão, anunciando seu fracasso, bem como a possibilidade de seu efeito ser perverso, um verdadeiro tiro no pé.

Para enfrentar esta situação, o primeiro passo é levar a questão a debate público. Entretanto, para que isto ocorra, é fundamental ampliar a ótica que orienta, monitora e avalia as ações sociais. Durante os anos 90, foi grande e crescente a ocupação dos espaços de avaliação das ações públicas pelos economistas, realizando a reflexão e utili-

zando as ferramentas do chamado *mainstream*. Trata-se, sem dúvida, de contribuições importantíssimas e também utilizadas neste trabalho, entretanto, a intenção aqui é colaborar para compreender melhor o processo decisório, o desenho e o funcionamento das políticas sociais da ótica das Ciências.

Na verdade, este artigo concorda e se inspira em Faria (2002:76), quando o autor sugere que as “avaliações são indispensáveis para o bom funcionamento das políticas (...) Porque sem essas avaliações, sem uma discussão mais densa a respeito das políticas, o debate público fica totalmente prejudicado. Para melhorar a qualidade do debate público, parece-me absolutamente indispensável, fundamental, a contribuição das ciências sociais, não apenas do ponto de vista de tocar nas nossas mazelas, mas também do ponto de vista de chamar a atenção para dificuldades, constrangimentos, problemas, políticas imaginadas como extremamente eficientes e eficazes, mas que na realidade, se bem analisadas, demonstram não ter impacto tão grande sobre a desigualdade”.

A improvisação voluntarista está presente nas mais diferentes ações de combate às desigualdades sociais, mas aparece especialmente forte quando o tema é o enfrentamen-

to das elevadas e persistentes taxas de desemprego juvenil. Por este motivo, o artigo toma como referência o Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho (PJC), cujo objetivo era oferecer, por seis meses, com apoio de subsídios do Estado, estágios na iniciativa privada e em ONGs, para 270.000 jovens que cursavam o ensino médio nas escolas públicas da Região Metropolitana de São Paulo. À medida que o núcleo central do argumento deste texto é atentar para a falta de critério técnico científico na concepção dos programas sociais do setor público, o artigo está estruturado de forma a contrapor pressupostos que orientaram o PJC e que são repetidos em todos os programas desta natureza (por exemplo, o Programa Primeiro Emprego do atual governo federal), com resultados de experiências e avaliações internacionais, além do conhecimento já acumulado das experiências recentes e daquelas em andamento. Ambas, como argumentamos, fornecem boas pistas para as correções de rumo de programas desta natureza.

O artigo advoga também a necessidade urgente de aprofundar pesquisas e análises na área de mercado de trabalho. Está organizado em quatro tópicos, além desta introdução. O primeiro aborda a mídia e o foco do público-alvo, discutindo o contexto em que o Programa Jovem Cidadão foi gerado. O segundo detalha o diagnóstico e o desenho do Programa. O terceiro discorre sobre os principais equívocos cometidos na concepção do Programa, chamando a atenção para o fato de que políticas como esta, pensadas como eficientes e eficazes, às vezes não têm grande impacto sobre o problema que se quer minimizar. O quarto, como conclusão, destaca as lições aprendidas e sugere que elas sejam discutidas e aperfeiçoadas em favor da causa jovem.

A MÍDIA E O FOCO DO PÚBLICO-ALVO

Desde meados dos anos 50, entre 30% e 40% da população brasileira vive em famílias pobres (em 2002, representava 33%).¹ A persistência da pobreza não decorre da falta de recursos dirigidos a programas sociais, pois o Brasil gasta, anualmente, aproximadamente 20% do PIB nesta rubrica, quase dois terços das receitas do governo, que equivalem a 34% do PIB.

Qual então a razão deste aparente paradoxo? O principal motivo é que os gastos sociais estão maldirecionados – concentram-se majoritariamente nos 30% a 40% menos pobres da população. Por esta razão, a questão da focalização das políticas sociais – do acerto dos gastos sociais – tem ganhado destaque no debate atual. O tema

da focalização é, em última instância, o da racionalização dos escassos recursos disponíveis.

Diante da importância do tema na nova agenda de políticas sociais, uma primeira questão a ser colocada é: o PJC contribui para minimizar as desigualdades sociais e seus desdobramentos atuais e futuros? A resposta, cujos argumentos serão aqui desenvolvidos, é *não*. Então, vale a pena indagar, por que afinal se elegeu este foco de atuação? Por que tanto empenho neste Programa? As respostas a estas questões levam a refletir sobre um problema que se repete: o fato de os processos de tomada de decisão sobre prioridades da ação pública social ocorrerem sobre a pressão de circunstâncias, de grupos de interesse, sem observar prioridades e focos.

Segundo o Censo Demográfico de 2000, época em que o Programa foi estruturado, residiam na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) 48.922 jovens analfabetos entre 15 e 24 anos e 1.057.726 que não completaram o ensino fundamental (oito anos). Destes últimos, 47% estão na faixa etária de 20 a 24 anos. Ainda no grupo de idade de 20 a 24 anos, 85,3% não concluíram ou nem frequentaram o ensino médio. Quase 32% dos jovens entre 15 e 24 anos eram inativos e, destes, 11,6% estavam fora da escola. Nada menos do que 7,5% eram homens chefes de família e 2,2% das mulheres já eram mães e chefes de família. A trajetória destes jovens não oferece muitas alternativas: sem completar o ensino fundamental, ou mesmo o médio, dificilmente encontrarão empregos decentes e serão as famílias pobres de amanhã. A escolaridade da mãe, como se sabe, é decisiva para o bom aproveitamento escolar das crianças, assim como os cuidados preventivos com a saúde. Sem a eliminação destes problemas, a reprodução da miséria é certa.

Por que, então, tanto empenho em um programa de geração de trabalho centrado nos jovens que estão cursando o ensino médio? A explicação desta “escolha” está no cenário paulista do final dos anos 90. Era o início do segundo mandato do governador Covas e havia a recorrência de casos de violência envolvendo a comunidade escolar, inclusive no interior de escolas. Tais acontecimentos tiveram grande repercussão na mídia, aprofundando o pânico e a angústia já presentes na sociedade. A sensação que envolvia o imaginário das famílias é que qualquer criança ou adolescente, a qualquer momento, poderia tornar-se vítima da ação criminosa de um aluno adolescente. Na verdade, tanto este sentimento angustiante e a insegurança dele decorrente quanto a forte reação de indignação da sociedade são compreensíveis, já que um dos momentos de tranquilidade para os pais sempre foi aquele em que seus

filhos atravessavam a porta da escola, onde estariam protegidos e seguros.

Como a maioria dos jovens e crianças freqüenta a escola pública e grande parte dos atos violentos envolvia jovens do ensino médio noturno, houve forte cobrança de ações rápidas e eficientes do Governo, que, por sua vez, não se manteve omissivo, agindo rapidamente.

Dois tipos de ações foram pensadas: uma de proteção física nas escolas – colocação de grades, câmeras de vídeo, policiamento, etc.; e outra de natureza mais preventiva. Neste último caso, pelo menos dois grandes programas foram gestados: Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho e o Programa Parceiros do Futuro. No que diz respeito ao PJC, acreditavam os formuladores que a possibilidade de acesso ao primeiro trabalho criaria expectativas positivas entre os jovens, afastando-os da sedução da marginalidade. De certa forma o programa foi pensado como uma proteção contra o contágio da violência, embora os elevados índices de desemprego entre jovens concluintes do ensino médio (48%) fosse referência constante.

É importante chamar a atenção para este contexto, porque deixa explícito um dos principais mecanismos pelos quais as políticas sociais acabam sendo desfocadas do público mais necessitado – trata-se do poder de pressão dos grupos mais organizados, ou, no caso, da mídia, que chega com mais facilidade aos ouvidos dos governantes e das estruturas estatais.

O DIAGNÓSTICO E O DESENHO DO PROGRAMA

Diante da pressão de famílias e professores, que ocupavam grandes espaços na mídia relatando casos de violência e exibindo elevados índices de desemprego juvenil, o governo resolveu reagir atribuindo a uma assessoria direta a responsabilidade pela formulação de proposta que equacionasse as dificuldades enfrentadas por jovens em sua entrada no mercado de trabalho. A equipe concluiu algo que, na verdade, já havia se transformado numa espécie de truísmo, tal a forma como se repetia em vários fóruns: o problema dos jovens é que eles experimentavam uma espécie de círculo vicioso – não conseguiam trabalho porque não tinham experiência, mas como adquirir experiência sem ser aceito para um trabalho? Diagnóstico simples, solução simples.

Tendo em vista que seria importante gerar estímulos para as empresas empregarem mais trabalhadores jovens, o Governo decidiu por dois tipos de subsídios: contribuir

com R\$ 65,00 (equivalente à metade do valor da bolsa do estágio); e desobrigar o empresário da carga tributária trabalhista. Pressupunha-se que tais medidas seriam um bom estímulo ao empregador, pois o pressuposto era que os empregadores estavam à procura de uma ampliação do seu quadro de empregados e somente não o faziam por falta de condições de arcar com seus custos.

Além disso, como era consenso entre a equipe de que *o principal problema era a falta de experiência*, a proposta procurou atuar também no lado da oferta. Como o número de mandatários seria maior do que o Programa poderia atender, a idéia foi ampliar a oferta de vagas restringindo o tempo que cada jovem poderia permanecer no Programa. Encarado desta forma, quase como um processo pedagógico, o trabalho deveria ter o caráter de estágio. Finalmente, diante das dificuldades que o Brasil e São Paulo apresentam para gerar novos postos de trabalho, era sempre destacada a precaução de impedir que os mais velhos fossem despedidos para dar lugar aos jovens, ou, como costumava comentar, evitar que o filho ocupasse o lugar do pai.

Com este conjunto de elementos, todos baseados numa leitura simples da realidade e de fácil domínio no nível do senso comum, geraram-se as diretrizes básicas do Programa, que foi instituído pelo Decreto Estadual nº 44.860/2000.

Assim, o PJC visava proporcionar aos estudantes de 16 a 21 anos, do ensino médio do sistema público do Estado, uma primeira chance de inserção no mercado de trabalho, por meio de estágios. Viabilizados através de parcerias com a iniciativa privada e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, os estágios teriam duração de seis meses, assegurando aos jovens beneficiários uma vivência profissional prática, com a cobertura de uma bolsa de R\$ 130,00, metade paga pelo governo estadual, metade pela empresa. Em princípio, jovens em situação social mais vulnerável – por razões de pobreza, baixa escolaridade, chefia de família feminina – teriam prioridade.

A meta seria atingir, em três anos, 270 mil estagiários, assim distribuídos por semestre: 20 mil, 35 mil, 50 mil, 50 mil, 50 mil e 65 mil.

Quanto à sua operacionalização, o Programa teria caráter matricial, envolvendo diferentes órgãos do Governo. A coordenação ficou no gabinete do governador e a execução foi realizada por três secretarias estaduais: do Emprego e Relações do Trabalho (Sert); da Educação (SEE); e da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico (SCTDE). Envolvia também a Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), responsável pelo gerenciamento dos recursos humanos (recrutamento e

treinamento de monitores e supervisores), a Companhia de Processamento de Dados de São Paulo (Prodesp), que respondeu pela montagem e gerenciamento dos cadastros do Programa, e, finalmente, a Fundação Seade, responsável pelo monitoramento e avaliação do Programa.

Coube à Sert, coordenadora do Programa, realizar convênio com a iniciativa privada para a disponibilização de vagas de estágio, administrar o pagamento da bolsa-estágio, além de fazer o acompanhamento profissional.

A SEE e a SCTDE (que abriga as escolas técnicas) ficaram incumbidas de disponibilizar, nas próprias escolas, espaços para a inscrição dos jovens, além de colaborar na divulgação e no acompanhamento escolar.

Na seleção, os inscritos foram hierarquizados de tal forma que os menos favorecidos teriam mais chances (jovens com maioridade, sem experiência anterior no mercado de trabalho formal, com filhos, pertencentes a famílias com chefe com menor instrução). Ao receber as informações relativas às vagas disponibilizadas, o aluno era encaminhado, obedecendo a uma ordem de prioridade de discriminação positiva com relação àqueles que teriam menos chances em processos convencionais.

Além desta preocupação com a discriminação positiva, mais duas informações eram consideradas no processo de encaminhamento: a preferência do aluno por uma área profissional; e a localização da vaga (de preferência na mesma região de sua escola).

Para cada vaga disponível seriam convocados três alunos para entrevistas com o empregador, que faria a escolha segundo critérios próprios. O jovem aprovado na entrevista assinaria o Termo de Compromisso, que é o documento que oficializa o estágio.

Estava previsto, também, o acompanhamento profissional e escolar do jovem, bem como a formação de uma equipe de gerenciamento, avaliação e monitoramento contínuo. Instalada na Sert, a equipe era apoiada por informações de monitores com ensino superior, que acompanhariam o Programa nas escolas, e por supervisores, elo entre gerentes e monitores.

A complexidade da logística de implementação, o volume de recursos envolvidos tanto nos repasses de subsídios aos alunos e às empresas como na sustentação de uma complexa estrutura de operacionalização e ainda o fato de estar diretamente vinculado ao gabinete do governador mostram a importância que o governo dava ao Programa e a expectativa que ele havia gerado.

Como bem coloca a coordenadora da avaliação do programa no Seade: se, por um lado, o “desenho organizacio-

nal revelava a prioridade do programa na agenda do governo”, por outro, potencializava a geração de “conflitos entre órgãos setoriais participantes e entre estes e a coordenação do programa, como de fato se verificou”. Pouco tempo após o início do seu funcionamento, havia um enorme acúmulo de problemas das mais diferentes naturezas que, associados ao falecimento do governador Mario Covas, levaram “à transferência da coordenação do programa para a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho” (Carvalho, 2002:7).

Ao ser transferido para a Sert, o Programa passou a receber o mesmo tratamento que os demais ali desenvolvidos.² Neste novo espaço, o Programa perdeu força e deixou mais explícitas suas fragilidades e inconsistências.

OSEQUÍVOCOS

O Falso Diagnóstico das Causas e das Conseqüências do Desemprego Juvenil

A despeito da sincera intenção do governo de atuar na resolução do problema, muitos foram os equívocos cometidos desde a formulação do Programa. Destacam-se os que se seguem.

As Causas

Certamente, o maior equívoco do Programa está no diagnóstico das causas do desemprego juvenil: apostar que os altos níveis de desemprego juvenil decorrem, sobretudo, da dificuldade de romper, através de uma primeira oportunidade, o círculo vicioso imposto pela exigência de experiência anterior para o início no mundo do trabalho. Visto desta perspectiva, o problema do desemprego juvenil resume-se, basicamente, ao acesso ao primeiro trabalho.

A literatura técnica acadêmica (nacional e internacional) sobre o tema, mesmo consciente dos graves problemas que representa a desocupação juvenil, argumenta não ser esta a explicação para este complexo e aflitivo fenômeno social. O acompanhamento da implantação e do desempenho do PJC mostra uma série de evidências que dão consistência empírica a esta literatura.

A questão do crescimento da taxa de desemprego tem enorme destaque na agenda social das últimas décadas, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. De forma bem sucinta, os índices de desemprego representam a falta de capacidade da economia de

um país em oferecer todo o trabalho produtivo que a sua população deseja. Diferentes segmentos da sociedade apresentam dificuldades diferenciadas de acesso ao trabalho produtivo, por um conjunto diversificado de situações. Entretanto, os indicadores de desemprego juvenil sempre foram os mais elevados não só no Brasil, como em todo o mundo. O mais instigante é que esta situação persiste mesmo nos períodos de expansão econômica.

Sobretudo por tal persistência, este tema tem sido objeto de estudo da literatura internacional desde meados dos anos 70. Parte dos trabalhos tenta entender o diferencial do comportamento juvenil através de exaustivas comparações com o comportamento das outras categorias etárias, enquanto outros detêm-se nas dificuldades de enfrentar o problema, analisando detalhadamente os obstáculos com os quais se depararam os inúmeros programas de combate a este desemprego já implementados em diferentes países.

No Brasil, ao contrário, apesar do enorme desconforto que este fenômeno tem representado para a sociedade e das reais preocupações dos governos com o tema, são poucos os estudos que mergulharam numa busca de entendimento mais profundo, técnico-acadêmico desta questão.

Uma possível explicação para a pouca importância dada a estes estudos mais aprofundados, provavelmente, está no fato de aqueles que se envolveram com a questão acreditarem já conhecer muito bem o diagnóstico. Três explicações têm sido as mais recorrentes. Uma coloca a questão no contexto das grandes mudanças ocorridas na estrutura do emprego nas últimas décadas, no Brasil e em especial na RMSP: o processo de reestruturação produtiva que diminui os postos de trabalho aliado às novas demandas em relação à qualificação da mão-de-obra, alterando a preferência do empregador quanto à faixa etária do empregado. Combinando requisitos referentes à experiência profissional, escolaridade e atitude pessoal, os empregadores estariam dando preferência à população adulta. Uma segunda explicação, colocada por demógrafos, destaca a importância da pressão demográfica desta coorte etária. E, finalmente, uma terceira, inspirada no depoimento recorrente dos próprios jovens, suas famílias e dos empregadores e que a rigor orientou conceitualmente o Programa, diz respeito à crença de que o jovem não tem oportunidade no mercado de trabalho por não ter experiência ou habilidades demandadas pelo mercado, dificultando enormemente a busca do primeiro emprego.

Para debater essas questões toma-se como ponto de partida um resumo elaborado a partir de uma publicação

da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica – OECD, de 1980, intitulada *O desemprego dos jovens – as causas e conseqüências*, que realiza uma espécie de estado da arte dos estudos sobre o desemprego juvenil e de avaliações de políticas já implementadas para enfrentá-lo. O estudo refere-se basicamente à Europa nos anos 70, quando esta questão já era preocupante. O surpreendente é que grande parte dos pressupostos e explicações utilizados entre nós para justificar o conceito e o desenho de políticas, para enfrentar e/ou minimizar este problema, já era questionada por ocasião desta publicação. Diante da sua surpreendente atualidade, apresenta-se, a seguir, um breve resumo de algumas das conclusões desta publicação.

A Literatura do Final dos Anos 70 – Resultados de um conjunto robusto de estudos que compõem a citada publicação da OECD concluem que os grandes diferenciais, sempre desfavoráveis, do desemprego juvenil decorrem da maior rotatividade dos jovens no trabalho, de uma mais alta propensão de transitar do emprego para o desemprego ou para a inatividade. Em decorrência deste fato, os estudos sobre desemprego juvenil que centralizam suas análises na medida da taxa de desemprego estática (como fazemos), sem captar a dinâmica do processo de entrada e saída do mercado de trabalho e da PEA, tendem a mascarar esta especificidade do desemprego juvenil. A dinâmica da alta transição do emprego para o desemprego ou para a inatividade é muito mais comum entre adolescentes, tendendo a se diluir à medida que avançam para idades adultas. Os estudos mostram que o desemprego diminui com o aumento da idade, de forma consistente, porém não por causa da idade – o jovem tem dificuldade de ser aceito para um trabalho devido ao tempo de permanência em um trabalho, ou seja, a pouca experiência adquirida em outro emprego. Conclusões desta natureza têm se repetido em trabalhos internacionais mais recentes, inclusive no Brasil.

Apesar deste comportamento juvenil ser bastante generalizado, os estudos alertam para a existência de um grupo de jovens que apresentam uma dinâmica diferenciada – passam longos espaços de tempo sem emprego, intercalados por breves períodos com empregos que consideram insatisfatórios (e a maioria efetivamente é). Pode-se encontrar jovens com estas características em todos os estratos socioeconômicos, mas eles estão amplamente concentrados em grupos que acumulam múltiplas desvantagens, como baixo nível educacional, minorias étnicas, jovens que moram em lugares distantes dos centros de trabalho, aque-

les que convivem com ambientes de transgressão, etc. Ou seja, existe um “núcleo duro” de jovens que acumulam fragilidades sociais e que efetivamente têm dificuldades de entrar e permanecer no mundo do trabalho. Há fortes indícios de que, entre estes jovens, os problemas de empregabilidade tendem a não desaparecer com o tempo, de tal forma que quem acumula este tipo de desemprego está destinado à pobreza. Assim, enfatizam estes estudos, se quisermos efetivamente colaborar para romper o circuito da miséria, o ideal seria que os programas se concentrassem nestes jovens que acumulam desvantagens que comprometem seu futuro e também o do país.

Um grande consenso entre os pesquisadores é, naturalmente, o de que a melhor política de prevenção para o desemprego começa nos bancos escolares, de preferência com uma boa educação. Partindo desta afirmação, os autores sugerem que concentrar esforços em adolescentes que estão estudando ou recém-formados não parece ser uma boa estratégia de política social destinada a empregar jovens, já que as análises de trajetória de inserção no mercado de trabalho indicam claramente a existência de um período de adaptação até que o jovem se estabilize num emprego. Segundo os autores, este alerta vale sobretudo quando se trata de políticas que envolvem subsídios e que, portanto, custam caro aos cofres públicos. Um dos riscos mais comuns desta política é o de acabar favorecendo exatamente os jovens que só necessitariam de um tempo para conseguir se estabilizar em um trabalho, em vez daqueles que estão genuinamente com grandes dificuldades de entrar e nele permanecer.

Por este motivo, a sugestão é concentrar as políticas na faixa etária de 20 a 24 anos entre jovens que abandonaram a escola precocemente e apresentam história de longos períodos de desemprego. Neste caso, costuma ser mais eficiente a combinação de uma política que mescle ensino formal, ensino profissionalizante e políticas de subsídios, enfim, programas que melhorem a empregabilidade.

Os autores alertaram, ainda, que é vital, em qualquer política que pressuponha a contratação de jovens com o objetivo de ganhar habilidades, qualificação e socialização no mundo do trabalho (portanto, proposta típica de estágios), o envolvimento com muita convicção do empregador nesta tarefa, sobretudo quando a política inclui repasse de subsídios ao empregador. O mais interessante é o argumento desenvolvido para justificar a importância do envolvimento e convicção do empregador, concentrando-se na questão da auto-estima. Como se sabe, um dos impactos mais importantes e desejáveis dos programas para

jovens com baixo potencial de empregabilidade é o crescimento da autoconfiança e da auto-estima. Entretanto, argumentam com razão alguns pesquisadores, se o programa resultar em um grande número de jovens fracassados, seja pela rejeição no momento da contratação, seja pela dispensa por incompetência, indisciplina, ou simples preconceito, o programa acabará tendo o efeito oposto. Quanto mais rigoroso for o processo de seleção e de exigência no desempenho das funções, maior será o sentimento de rejeição.

Além disso, caso não haja convicção, os empregadores tendem a investir pouco no treinamento dos empregados subsidiados por saberem que o subsídio termina logo. Por este motivo, os implementadores das políticas de geração de empregos para jovens, sobretudo quando se trata de políticas que envolvem um grande número de beneficiários, precisam de bons controles para evitar tais desvios, o que exige, do ponto de vista administrativo, uma boa estrutura, freqüentemente dispendiosa.

Portanto, já no início dos anos 80, a literatura sobre o tema adverte quanto ao conjunto de exigências, para evitar lançar programas que criam, entre os jovens e suas famílias, muita esperança hoje e frustração amanhã.

A Literatura do Final dos Anos 90 – Estudo de Flori (2003) reforça as conclusões sobre o papel decisivo da maior rotatividade dos jovens na explicação dos elevados e persistentes índices de desemprego juvenil. Este reforço vem tanto da revisão da bibliografia internacional e nacional mais recente, como das evidências colhidas pela autora.

Barros et al. (1997) investigaram a variação da incidência e a duração do desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras, discriminando seis diferentes dimensões do desemprego. No que diz respeito ao tema idade, constatou-se que os adolescentes apresentam alta probabilidade de entrada e saída do desemprego, ou seja, grande rotatividade. Ao procurarem estabelecer uma relação entre as especificidades do desemprego juvenil e os temas da desigualdade e da pobreza, os autores concluíram que a magnitude do desemprego juvenil certamente contribui para o aumento da desigualdade de renda individual, mas terá um impacto bem menor sobre a desigualdade e a pobreza familiar, porque a renda do trabalho dos jovens colabora muito pouco para o orçamento familiar. O resultado para o conjunto da população trabalhadora, por faixas etárias, é o seguinte: o desemprego diminui conforme aumenta a idade, o que está associado à queda crescente na probabilidade de entrada na condição de desempregado ou a

um crescimento, com a idade, na probabilidade de saída do desemprego, ou a ambos. Menezes-Filho e Picchetti (2000) analisaram os determinantes da duração do desemprego na RMSP, exatamente na área de atuação do PJC. Utilizando método diferente, no caso o estimador de Kaplan-Meier, os autores chegaram a resultados muito semelhantes.

No plano internacional, tomando como referência os trabalhos citados por Flori, embora a situação do desemprego dos jovens a partir dos anos 70 só tenha se acentuado, pouco se avançou em termos de entendimento e soluções para o problema. Fisher (2001) concluiu que a alta taxa de desemprego entre jovens nos Estados Unidos é um fenômeno persistente, que decorre da grande rotatividade de entrada e saída do mercado de trabalho, que, por sua vez, é explicado pelo fato de os jovens não serem os responsáveis pelo sustento da família, podendo dar-se ao luxo de esperar o emprego “certo”.

Particularmente instigante é o resumo que a autora faz do trabalho de Blanchflower e Freeman (apud Flori 2003), que se detêm no estudo das dimensões da deterioração do mercado de trabalho dos jovens nos países da OECD, nos anos 80 e 90, mostrando que pouco se avançou em relação às inquietações e conclusões dos anos 70.

“Neste período, a participação dos jovens na população caiu na maioria dos países, enquanto a oferta de emprego se direcionou aos setores que empregavam relativamente muitos jovens. Apesar dessas tendências e do crescente número de jovens que se dedicam apenas a estudar, a situação do jovem piorou em relação ao adulto: salários e taxas de emprego caíram, e as taxas de desemprego subiram em todos os países. Os autores estudaram os setores que mais empregam jovens, e, ao investigar se o emprego, nesses setores, estaria caindo, o que explicaria o mau desempenho do mercado de trabalho juvenil, encontraram o oposto: o emprego aumentou em relação ao emprego total. Muitos analistas esperavam que os problemas do jovem acabassem quando a geração ‘baby boom’ se tornasse mais velha e em seu lugar entrasse um menor número de jovens. Porém, esse trabalho mostrou que isto não ocorreu, o emprego e os ganhos dos jovens diminuíram em quase todos os países da OECD” (Flori, 2003:12).

No seu próprio trabalho, Flori (2003) procurou reunir evidências empíricas sobre a existência, nas áreas metropolitanas brasileiras, da maior rotatividade juvenil – duração do desemprego ou a taxa de entrada no desemprego e sobre os fluxos de entrada e saída da força de trabalho. Seus resultados trazem elementos para responder à ques-

tão: será mesmo a dificuldade de obter o primeiro emprego que faz com que os jovens apresentem uma taxa de desemprego tão alta, ou será a alta rotatividade no mercado de trabalho juvenil? Trata-se de questão importante e atual no Brasil porque, segundo a autora, “caso o motivo dessa maior taxa estiver associado à dificuldade de se encontrar o primeiro emprego, isso pode ser considerado um problema passível de intervenção governamental. Entretanto, o principal motivo pode ser, simplesmente, a maior taxa de transição do emprego para o desemprego, ou seja, o jovem entra e sai de um emprego em um curto período de tempo” (Flori, 2003:4). Caso seja este o motivo, a questão é: vale a pena o governo gastar recursos num programa desta natureza?

Flori (2003:19) mostra que “na RMSP, pouco mais de 10% dos jovens que entram no desemprego, neste período estudado, estão à procura do primeiro emprego, enquanto mais de 80% deles já tiveram empregos anteriormente (...) logo, a procura do primeiro emprego não tem muita influência nessa alta taxa de desemprego juvenil”. Destaca-se que os valores variam muito pouco entre as demais metrópoles analisadas pela autora.

Se os resultados são estes, a questão central desloca-se dos determinantes das altas taxas de desemprego juvenil para aqueles da alta taxa de rotatividade juvenil. Nesta área, os trabalhos empíricos se dedicaram menos e não conhecemos resultados conclusivos. Teoricamente, o jovem pode desligar-se do trabalho por iniciativa própria ou do empregador, entretanto, de qualquer forma, trata-se de um teste de ambos os lados, pois sem história de trabalho o empregador conhece pouco do jovem, assim como o jovem, inexperiente, conhece pouco da natureza do trabalho que irá desempenhar.

Zylberstajn foi bem pedagógico e criativo, em artigo recente, para explicitar estas conclusões ainda restritas às áreas acadêmicas. Diante da polêmica instalada no país, dada a decisão do Governo Lula de gerar um programa de primeiro emprego, o jornal colocou para dois professores de economia a seguinte questão: o subsídio ao primeiro emprego é uma boa medida? A resposta do professor Zylberstajn foi *não*, comparando a situação de primeiro emprego com a do primeiro namoro.

“Os jovens têm dificuldade em permanecer muito tempo nos primeiros empregos. Para entender por quê, basta comparar a procura de emprego à busca do casamento. Em geral, os jovens não se casam com o primeiro namorado. Eles não têm dificuldades para encontrar um namorado, mas seus primeiros romances são curtos.

Com o passar do tempo, os jovens ficam experientes, encontram alguém e formam, então, um par mais permanente. A proporção de ‘avulsos’ entre os jovens é mais alta do que entre os mais velhos não porque os jovens não namoram, mas porque os namoros são mais curtos. Há sempre muitos jovens ‘procurando emprego’ namorados. E é bom que seja assim, pois a rotatividade nos romances da juventude acaba produzindo melhores encontros definitivos.

Com o emprego é a mesma coisa. *Os jovens ‘rodam’ mais porque experimentam as empresas e são experimentados por elas.* Isso é bom. Com o tempo, encontram uma vaga e criam um vínculo mais duradouro” (Zylberstajn, 2003).

Este conjunto de considerações ajuda a entender melhor os resultados da elevada proporção de afastamentos de jovens ao longo da execução do PJC, pois, independente do período considerado, entre 30% e 35% dos jovens interromperam o estágio antes de completar os seis meses previstos. As interrupções por motivo de inadequação por parte do aluno e/ou empresa responderam por 51,3% dos casos. Pela norma, os desligamentos por inadequação, durante os primeiros 60 dias de estágio, não excluem o aluno do Programa, retornando-o ao montante dos candidatos. Também com pouca variação ao longo do Programa, os demais motivos de afastamento apresentaram as seguintes proporções: em torno de 15% ocorreram por iniciativa dos alunos e 5% por decisão da empresa. A parcela que deixou o estágio por conseguir uma outra colocação gira em torno de 5% e menos de 7% foram efetivados. Em dezembro de 2002, quase a metade dos inscritos concluiu os estágios, com variações nos índices conforme o tamanho e o setor de atividade da empresa. Os maiores empregadores e onde também os estágios finalizam em maiores proporções são os setores prestadores de serviços e o comércio, sendo que a representação da indústria é de cerca de 10% (Fundação Seade, 2002).

Não foram realizados estudos tentando comparar a rotatividade do total do mercado juvenil com a significativa rotatividade apresentada pelo PJC e nem aqueles que pudessem verificar até que ponto a empregabilidade dos jovens que passaram pelo PJC é diferente do conjunto dos jovens, até porque é cedo para fazer acompanhamento de egressos. Entretanto, quando se leva em conta que a contratação dos jovens foi altamente subsidiada e que, além disso, o PJC contou com um alto custo de estrutura na sua operacionalização, talvez devêssemos levar muito a sério as considerações e sugestões de Hélio Zylberstajn. Para ele, a política de subsidiar o primeiro emprego é um erro, e sobretudo um enorme desperdício, porque os vínculos

empregatícios ou os “casamentos” (na simbologia que ele criou) não durariam. Para ele, seria melhor ajudar o mercado a fazer a rotatividade necessária entre eles, mas com menor tempo de procura de empregos e com menores custos para as empresas.

Como realizar esta proposta será objeto do último item do texto, que realiza um balanço e faz recomendações. Por ora, vale uma reflexão colocada desde os anos 70: ao optar por focalizar o programa em adolescentes estudantes, não estaria o governo auxiliando exatamente quem precisa apenas de tempo para se ajustar, deixando de fora os mais necessitados de ajuda? Parece que sim, como será visto no decorrer do texto. Antes, porém, apresentam-se algumas reflexões sobre os equívocos do diagnóstico das conseqüências.

As Conseqüências

As políticas de geração de emprego para jovens representam hoje, no Brasil, ação de absoluta prioridade. Como visto, o diagnóstico recorrente das causas deste fenômeno atribui um peso explicativo considerável para a dificuldade que o jovem tem de romper a barreira da falta de experiência na busca de sua primeira colocação. Como argumentado anteriormente, considera-se este diagnóstico equivocado. Já no que diz respeito às conseqüências do desemprego juvenil, a questão da violência entre jovens aparece invariavelmente com destaque e, portanto, faz parte do elenco de justificativas para priorizar esta ação. A seguir argumenta-se que este raciocínio também é equivocado.

O discurso que combina desemprego juvenil e violência está na fala e na demanda de jovens e de suas famílias, sendo constante na mídia. Entretanto, a literatura latino-americana está repleta de exemplos de programas de geração de emprego para jovens pensados e desenhados como resposta à escalada dos níveis de transgressões graves e criminosas na juventude dos setores mais carentes da sociedade, mas que na prática não mostraram qualquer impacto sobre os indicadores agregados, seja de desemprego seja de ações litigiosas. Uma ótima referência sobre os enganos desta natureza já cometidos e repetidos por gestores públicos na América Latina é o texto de Ernesto Rodríguez (2002).

Desde logo, é preciso advertir que não se está, aqui, negando as possíveis e muito prováveis conexões entre cenários da pobreza, sempre muito degradados e marcados por elevados índices de desemprego de jovens, e a vulnerabilidade juvenil ao contágio de atos violentos. O que se está

argumentando é que da forma como costumam ser concebidas as ações, acabam por beneficiar um pequeno número de jovens, sendo muito pouco provável que entre os poucos beneficiados estejam os transgressores em potencial. Até porque o número relativo de jovens que cometeram atos ilícitos e estão em conflito com a lei é muito pequeno. Ao longo do texto, esta argumentação fica mais clara.

Subestimação do Efeito Estigma

Desde a concepção do Programa houve, na equipe, forte disposição de favorecer os jovens em situações de maior fragilidade familiar e de carências. Para isto, foi criada rígida ordem de prioridades, que deveria ser cumprida à risca. Entretanto, logo nas primeiras semanas de implementação do Programa, ficou evidente a dificuldade de cumprir esta forte convicção.

O primeiro critério a ser mudado foi o da idade. Embora o Programa preconizasse a preferência pelos mais velhos, era muito difícil encontrar jovens maiores de 17 anos que nunca tivessem trabalhado. Desta forma, foi concentrado em jovens entre 16 e 17 anos.

Pesquisa realizada com aos monitores descreve o empenho deles junto às escolas para cumprir a agenda da discriminação positiva e suas constantes frustrações por não conseguirem realizá-la.

A equipe sentiu o problema como uma espécie de choque com a realidade, embora ele seja vastamente conhecido na literatura de mercado de trabalho como “efeito estigma”: os empresários resistem em contratar os que moram longe do trabalho, os que têm menos qualificação, os mais pobres e os discriminados por cor, sexo, etc. Assim, a equipe foi se dando conta das armadilhas sociais que sedimentam a persistência da desigualdade e diluem os impactos dos programas de natureza compensatória nos valores agregados da desigualdade. O problema maior parece estar mesmo na distância, no morador das “periferias”, já que o empregador costuma alegar o custo do transporte, o maior risco de atrasos e absenteísmo dadas as distâncias e congestionamentos comuns nas metrópoles, além do ambiente “ruim” de determinadas regiões, estereotipadas como focos de criminalidade, violência e transgressão. Além disso, os próprios jovens e suas famílias explicitam a distância como grande problema – o gasto com transporte e a dificuldade de conciliar escola e trabalho.

Segundo as regras do PJC, para cada vaga seriam encaminhados três pretendentes ao cargo, todos em situação de fragilidade familiar. Na prática, para cada vaga eram

entrevistados em média de sete a nove candidatos, e o escolhido, quase sempre, não respeitava a ordem de carência, sobretudo porque a escolha acabava por privilegiar os moradores das áreas mais centrais. Ao final, foi ficando claro para a equipe o que a literatura já adverte: vão assumindo os postos aqueles que os conseguiriam de qualquer modo, sem a intervenção do Programa.

Não foram realizadas análises de acompanhamento dos egressos do PJC, apenas uma pesquisa qualitativa com ex-estagiários do Programa, que, de uma forma geral, avaliaram bem o PJC. Afirmaram que o estágio tem proporcionado experiência válida no que se refere a aprender a se relacionar, adquirir confiança, capacidade de tomar iniciativas e de se expressar. Respostas com este teor foram muito mais frequentes do que, por exemplo, a aquisição de conhecimentos específicos. Dois aspectos, ambos positivos, foram recorrentes na fala dos jovens: a declaração do interesse pela continuidade dos estudos, com o ingresso no ensino superior ou a procura de cursos profissionalizantes e de línguas; e a influência do estágio na escolha de uma área profissional, relacionada positiva ou negativamente à experiência com o estágio. Em síntese, os ex-estagiários apontaram mais para um crescimento individual e social do que para a aquisição de conhecimento numa habilidade específica. O resultado, sem dúvida, é positivo. Entretanto, estaria respondendo à demanda por experiência exigida pelo empregador?

Seria um estudo valioso conhecer os efeitos sobre aqueles que, por qualquer um dos motivos, não conseguiram entrar no Programa ou concluir o estágio por decisão própria ou desligamento do empregador, que é um número muito grande de jovens. De fato, entre o início da implantação, maio de 2000, e junho de 2003, o PJC acumulou um total aproximado de 390 mil jovens inscritos, aos quais foram disponibilizadas 25.728 vagas de empresas que aderiram ao Programa. Os postos oferecidos foram preenchidos com a contratação de aproximadamente 38 mil estagiários, pois algumas vagas foram ocupadas mais de uma vez antes do encerramento do estágio, em função da inadequação à atividade. A julgar por estes números, a quantidade de jovens que se frustraram com o Programa foi muito maior que a daqueles que se beneficiaram.

Mesmo sem ter sido realizada análise detalhada sobre o perfil dos jovens que frequentaram os melhores empregos e o daqueles que, por qualquer motivo, tenham ficado de fora, permanece a forte impressão de que os adolescentes que participaram do Programa nas melhores vagas teriam as melhores chances com ou sem o Programa.

Diante do exposto, repetimos a pergunta: será que aqueles que concluíram o estágio adquiriram “experiência”, conforme a expectativa do Programa e dos empregadores? É deste tema que tratamos a seguir.

Tomando como referência o depoimento nas pesquisas qualitativas, a resposta mais provável a esta última pergunta é não. Da ótica do empregador, experiência significa, sobretudo, tempo de registro em carteira de trabalho, entretanto, os jovens que participaram do programa não têm sua *carteira de trabalho* assinada e reclamam muito desta situação.³ Na prática, portanto, as atividades desenvolvidas pelos estagiários que não foram admitidos (só 6% foram admitidos) e/ou não trabalharam em grandes organizações (a porcentagem é pequena) não diferem muito das ocupações típicas de entrada no mercado de trabalho, de caráter transitório (na visão dos jovens e na prática do mercado), como descreve Elenice M. Leite (2002), em relatório de pesquisa qualitativa realizada em áreas periféricas da RMS. De fato, “grande parte dos jovens transitam quase que exclusivamente em relações de trabalho informais (sem proteção social), mas exercidas em contextos protegidos de negócios familiares e/ou com vizinhos e conhecidos: ajudantes de pais em restaurantes e barracas (feira livre, churrasco); cobrador (de dívidas); entregador de confecções (na empresa da mãe); digitação de trabalhos escolares em casa; babá de vizinhos e parentes; artesanato ‘hippie’. Uma das vantagens deste tipo de trabalho é a sua compatibilidade com a escola, o que é possível, em grande parte, pelo contexto amigável (familiar/vizinhança) em que trabalham, já que a sinalização do mercado de trabalho sobre a importância do estudo está presente inclusive entre as famílias mais pobres. A interrupção da vida escolar decorre mais de processos de rebeldia do que da pressão para trabalhar”.

Da mesma maneira, “a prática de procurar emprego se dá de forma assimétrica, nos intervalos do tempo de escola/trabalho – ou uma ou duas vezes por semana. Em finais de ano, a busca se intensifica, aproveitando a conjuntura de férias escolares e maior oferta de trabalho temporário no comércio e serviços, justamente do tipo a que podem aspirar, como ajudante de vendas, caixa, entregas, pacotes, embalagens e similares” (Leite, 2002:25).⁴

Apostar Demasiadamente na Responsabilidade Social do Empresariado

A mídia tem repercutido, de forma recorrente, a idéia de que a classe empresarial no Brasil despertou para a impor-

tância e o valor estratégico de atuar na área social. A julgar pelas matérias e reportagens sobre o tema, efetivamente um conjunto grande de ações está sendo elaborado e pensado de forma criativa na área social com a ajuda da classe empresarial, o que faz acreditar que efetivamente o Brasil melhorou e que se pode esperar por melhoras ainda mais significativas.

Entretanto, se nos pautarmos pela resposta que o setor privado deu ao chamado feito pelo PJC, a conclusão é a de que a sociedade, em geral, e o setor privado, em especial, ainda não despertaram para um espaço de ação voluntária e solidária de alto valor estratégico para o Brasil de hoje e do futuro – a referência aqui é ao empenho em se organizar no sentido de colaborar para uma transição mais tranqüila do jovem no mercado de trabalho.

Nos levantamentos realizados, ficou claro que o estágio só será eficiente para o jovem e para a sociedade se o empregador incorporar o conceito de que estágio não é trabalho, mas sim uma ação que complementa a formação do jovem e que é exercida de forma voluntária e solidária por diferentes atores da organização que acolhe o estagiário. Na prática, significa que a empresa deve desenvolver um projeto com esta finalidade, que segure o jovem pela mão e o conduza no caminho da socialização no mundo do trabalho, que passa pelo conhecimento dos direitos e deveres do trabalhador, pela consciência da importância do trabalho em equipe e que chegue até o conhecimento das diferentes atividades da empresa, desde a manutenção de equipamentos até as atividades mais complexas.

Se o trabalho é voluntário, deve prescindir também de elevados subsídios, que sempre tornam o programa caro e, portanto, de baixa escala e impacto nos dados agregados.

Zylberstajn (2003) faz uma sugestão que, embora não se refira à situação de estagiário e sim de emprego, é interessante e merece ser levada em consideração: “uma possível solução é um consórcio de empregadores de jovens, uma pessoa jurídica formada voluntariamente por um grupo de empresas. Uma empresa contrataria um jovem formalmente. Se não desse certo, ele seria liberado para procurar outra empresa do mesmo consórcio. Demoraria menos para encontrar uma nova vaga, pois o jovem se candidataria automaticamente a todas as vagas oferecidas pelo consórcio. O vínculo de emprego seria com o consórcio, não com as empresas. A troca de emprego dentro do mesmo consórcio não seria um desligamento.

Enquanto o jovem estivesse ‘rodando’ entre as empresas do consórcio, nenhuma delas teria que pagar o aviso

prévio nem a multa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Depois de um certo tempo, se o jovem não tivesse encontrado o emprego segundo as suas expectativas, seria finalmente desligado, com o pagamento de todos os direitos, rateados entre as empresas que tivessem utilizado seu trabalho. Se, por outro lado, o jovem se fixasse em alguma das empresas, esta o efetivaria e ele sairia do consórcio”.

A proposta contém uma série de vantagens: “reduziria o custo de contratar jovens porque o pagamento das verbas rescisórias ocorreria apenas uma vez e seria rateado. Para os jovens, os custos e o tempo de procura de emprego a cada desligamento seriam grandemente reduzidos. Mas a maior vantagem é que o governo não gastaria nada. Seria um programa de grande alcance social, sem custos para o contribuinte, pois utilizaria recursos existentes. As empresas se organizariam voluntariamente em grupos, cobrindo regiões ou bairros das grandes cidades. Os jovens seriam cadastrados nas agências públicas existentes. Os jovens à procura de emprego também se cadastrariam nessas agências, formando *pools* de trabalhadores disponíveis na região. As empresas estariam ajudando os jovens a se tornarem mais experientes no mercado de trabalho, mas também seriam beneficiadas, seja por diminuir o custo de contratar alguém com o perfil desejado, seja por contribuir para qualificação da mão-de-obra em geral” (Zylberstajn, 2003).

Esta parece uma boa forma de as empresas irem consolidando a sua assumida decisão de responsabilidade social com a juventude carente.

Superestimação das Metas

Certamente, um dos grandes equívocos do PJC, que provocou uma espécie de efeito dominó de desdobramentos equivocados, foi, além do superdimensionamento dos recursos, o estabelecimento de uma meta irrealista. Entre maio de 2000 e dezembro de 2002, inscreveram-se 375 mil estudantes e foram captadas 22 mil vagas no mesmo período, quantidade muito distante do objetivo, 270 mil vagas.

Para se entender melhor o tamanho do irrealismo, basta observar os números absolutos de ocupados na RMSP e a variação do saldo líquido (postos de trabalho criados menos postos eliminados) anual de postos de trabalho, a partir de 1996.

O dado que sobressai de imediato é que somente em 2000, quando a economia da RMSP atingiu seu maior ritmo de crescimento – algo em torno de 4,5% –, o saldo líquido anual de postos de trabalho (280 mil) atingiu valor

próximo à meta do programa (270 mil). Note-se que 280 mil refere-se ao saldo líquido do total de postos de trabalho naquele ano, considerando toda a PEA e não somente a faixa de 16-21 anos, foco do PJC.

Os resultados referentes aos anos anteriores a 2000, que a rigor deveriam estar subsidiando a definição de metas, mostram que o saldo líquido de postos criados a cada ano, para toda a PEA da RMSP, não chegava a 50 mil, sendo que em 1998, ano anterior à concepção do Programa, foram eliminados quase 100 mil postos, ou seja, um saldo líquido negativo.

Observando os números da faixa jovem, de 15 a 24 anos, no período anterior a 2000, verifica-se que os saldos líquidos eram negativos, o que, de fato, justifica a preocupação com o emprego juvenil, mas jamais a meta definida, que parece impossível de ser cumprida. Finalmente, quando se detém no foco do Programa – jovens entre 16 e 21 anos que freqüentam o ensino médio –, nota-se que o número absoluto de ocupados no período girava em torno de 170 mil, sendo que os saldos anuais eram cerca de 15 mil. *A rigor, é este valor que deveria estar referenciando a meta.* Ou seja, o que definiu a meta foi uma estimativa da demanda por vagas e não o que seria razoável: uma estimativa do potencial de geração de vagas.

Entretanto, por que, e como, uma meta tão superestimada seria nociva para o Programa? Por vários motivos.

O primeiro e mais grave refere-se ao fato de o PJC ter sido dimensionado, no desenho organizacional e nos custos, tendo como referência esta meta. Isto gerou uma enorme e complexa estrutura organizacional, com grande número de pessoas e elevado custo operacional.

A segunda razão é que, diante da persistência da enorme distância entre o que se conseguia efetivar (estágios para jovens) e o que era a sua expectativa, o PJC passou a ser visto, tanto pelo Governo como pela equipe técnica, como algo marcado pelo fracasso e pela incompetência pessoal e institucional.

Com efeito, logo no início do Programa, foi feito um enorme esforço de cadastramento de jovens junto às escolas, resultando na inscrição imediata de 230 mil jovens, sendo que o número de vagas, no mesmo período, foi de 2.000, o que se mostrou extremamente decepcionante para o Governo e os inscritos. De certa forma, a equipe que concebeu o programa não conseguia entender o porquê do pouco interesse das empresas, já que seus pressupostos eram de que a oferta de trabalho subsidiado geraria um interesse tão grande que o problema estaria em limitar o número de estagiários solicitados por empresas.

TABELA 1
Estimativa dos Ocupados, segundo Sexo e Idade e Freqüência ao Ensino Médio
Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2002

Sexo e Idade	Estimativa Ocupacional								Estimativa do Saldo Ocupacional							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996/ 1995	1997/ 1996	1998/ 1997	1999/ 1998	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	
TOTAL	7.135	7.182	7.217	7.125	7.170	7.450	7.596	7.625	47	35	-92	45	280	146	29	
De 10 a 14 Anos	104	98	90	65	55	53	58	53	-6	-8	-25	-10	-2	5	-5	
De 15 a 24 Anos	1.765	1.733	1.728	1.688	1.649	1.757	1.774	1.709	-32	-5	-40	-39	108	17	-65	
De 25 a 39 Anos	3.031	3.031	3.050	3.023	3.019	3.095	3.158	3.196	0	19	-27	-4	76	63	38	
De 40 Anos ou Mais	2.234	2.320	2.349	2.349	2.447	2.544	2.607	2.667	86	29	0	98	97	63	60	
Homens	4.223	4.205	4.213	4.165	4.112	4.292	4.312	4.326	-18	8	-48	-53	180	20	14	
De 10 a 14 Anos	67	62	55	44	34	32	35	32	-5	-7	-11	-10	-2	3	-3	
De 15 a 24 Anos	1.008	986	995	971	931	983	995	969	-22	9	-24	-40	52	12	-26	
De 25 a 39 Anos	1.747	1.741	1.742	1.722	1.711	1.782	1.771	1.807	-6	1	-20	-11	71	-11	36	
De 40 Anos ou Mais	1.402	1.416	1.421	1.429	1.436	1.494	1.510	1.518	14	5	8	7	58	16	8	
Mulheres	2.912	2.977	3.004	2.960	3.058	3.158	3.284	3.299	65	27	-44	98	100	126	15	
De 10 a 14 Anos	37	37	35	21	20	22	22	21	0	-2	-14	-1	2	0	-1	
De 15 a 24 Anos	757	747	732	717	718	774	779	740	-10	-15	-15	1	56	5	-39	
De 25 a 39 Anos	1.285	1.290	1.309	1.301	1.309	1.313	1.386	1.389	5	19	-8	8	4	73	3	
De 40 Anos ou Mais	832	903	928	920	1.011	1.050	1.097	1.149	71	25	-8	91	39	47	52	
De 15 a 24 Anos que Freqüenta de 2ª à 4ª Série do Ensino Médio	197	194	197	204	213	210	216	180	-3	3	7	9	-3	6	-36	
De 15 a 19 Anos que Freqüenta de 2ª à 4ª Série do Ensino Médio	138	140	149	152	160	166	171	143	2	9	3	8	6	5	-28	
De 20 de 24 Anos que Freqüenta de 2ª à 4ª Série do Ensino Médio	59	54	48	53	53	44	45	37	-5	-6	5	0	-9	1	-8	
De 16 a 21 Anos que Freqüenta de 2ª à 4ª Série do Ensino Médio	168	170	170	176	187	187	193	165	2	0	6	11	0	6	-28	

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED.

De fato, o decreto governamental que instituiu o Programa estabeleceu algumas condições para a participação das empresas do setor privado, salientando que as mesmas não poderiam substituir mão-de-obra por estágio e que o número de estagiários deveria ser proporcional ao quadro de pessoal.

É interessante ressaltar que, tendo incorporado estes pressupostos, as equipes dirigentes ficavam perplexas diante das dificuldades em captar novas vagas e, pressio-

nadas, se propunham, como tarefa principal, a aumentar o número de vagas utilizando novas estratégias (as quais sistematicamente mostravam-se ineficientes).

Este empenho constantemente renovado causava surpresa, porque os dados mostravam regularidade e constância no número de vagas, evidenciando o potencial efetivo do Programa, além de indicar um claro comportamento pró-cíclico, ou seja, nos momentos de melhor desempenho da economia a captação de vagas crescia, enquanto o con-

trário ocorria nos períodos de contração, como mostram os dados apresentados a seguir.

Entre maio de 2000 e dezembro de 2002, 5.333 empresas aderiram ao PJC. O primeiro ano registrou a participação do maior número de empresas (56%), diminuindo nos dois seguintes. A média mensal foi de 237 empresas no primeiro ano, 137 entre maio de 2001 e janeiro de 2002 e 117 de fevereiro a dezembro de 2002. A redução do número de empresas não é necessariamente um indicador de menor oferta de vagas, já que cada uma das empresas pode oferecer mais de uma vaga. Neste caso, entretanto, ocorreu efetivamente uma queda na oferta: foi captada uma média mensal de 810, 624 e 628 postos, respectivamente, para os três anos considerados. Ao se tomar como indicador a relação média candidato/vaga, encontra-se, para o período analisado, os seguintes valores: 16,9; 11,7 e 20,9 inscritos por vaga, comportamento totalmente pró-cíclico.

Uma estimativa realizada através dos dados da PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de São Paulo mostra que, entre 2000 e 2002, os estagiários do ensino médio representavam cerca de 3% a 5% do total de ocupados nesta faixa etária, mas é importante lembrar que nem todos estavam no Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho.

Além da dificuldade de captar vagas, as equipes se defrontaram com outro problema ainda mais angustiante: mesmo com um número tão pequeno de postos de trabalho diante das expectativas, o Programa perdia vagas. Isto ocorria porque o PJC não conseguia preencher, com a rapidez exigida pelo empregador, os requisitos mínimos de contratação, o que frequentemente levava à perda da vaga. Em parte, isto deveu-se à complexidade do sistema montado para o encaminhamento do candidato, o qual, no esforço de tentar enviar o jovem “ideal” segundo os critérios definidos (processo extremamente demorado e complexo), acabava por perder a vaga. Além disso, o PJC se deparava com os mesmos (e conhecidos) problemas enfrentados pelos sistemas de intermediação de mão-de-obra, que, embora tendo um número imenso de pretendentes, não conseguem preencher as vagas disponíveis.

Finalmente, um outro fator de peso, também inesperado, contribuiu para diminuir o número de vagas disponibilizadas pelos empresários – a indefinição: estágio ou primeiro trabalho, tema que tratamos a seguir.

A Indefinição: Estágio ou Primeiro Trabalho?

Um dos maiores problemas que o PJC enfrentou foi a reação dos fiscais do Ministério Público do Trabalho, que,

em inúmeras situações, consideraram a natureza das atividades desenvolvidas pelos jovens do PJC, nas unidades produtivas, em desacordo com a lei. Novamente, os problemas ocorreram porque os organizadores do Programa não conheciam, ou acreditavam que não era importante, a complexa discussão sobre o sentido e a natureza do estágio para o ensino médio, que recentemente, na nova Lei de Diretrizes de Base, se separou do ensino médio de caráter técnico. Nesta divisão, o ensino médio acabou perdendo o caráter profissionalizante, passando a se definir, tanto do ponto de vista curricular como conceitual, como uma preparação mais geral para a vida civil e para o desenvolvimento de competências básicas para um bom desempenho na estrutura produtiva em constante e rápida mutação.

O Ministério Público do Trabalho vinha se insurgindo contra a existência do estagiário do ensino médio nesta nova concepção, por dois motivos: a alegação de que a nova legislação retirou deste ensino qualquer grau de compromisso com a formação para o trabalho e concentrou seu objetivo pedagógico na formação geral dos alunos; e o fato de que os empresários têm se valido desses estágios como mão-de-obra de menor custo.

Com relação ao primeiro aspecto, na verdade, parte importante da tensão decorria do fato de o Conselho Nacional de Educação não ter regulamentado as regras e normas do estágio do aluno do novo ensino médio. Na edição da Lei de Diretrizes de Base (Lei nº 9.394/96), ao ser instituído o novo perfil do ensino médio, com seu respectivo estágio, o Artigo 82 determinou que competia aos sistemas de ensino estabelecerem as normas para a realização dos estágios dos alunos regularmente matriculados no ensino médio ou superior em sua jurisdição. Além disso, o Artigo 88 estabeleceu que a legislação educacional e de ensino deveria ser adaptada às disposições contidas nesta Lei de Diretrizes de Base.

Ocorre que, no momento da implementação do PJC, não havia ainda sido feita a regulamentação dos estágios por parte dos sistemas de ensino. Argumentava-se, então, que, na falta de uma nova regulamentação, prevalecia aquela já existente.

Entretanto, com relação ao ensino médio, o Ministério Público do Trabalho tinha uma leitura particular, considerando que poderia ser aceita a antiga regulamentação somente para os estágios do ensino superior e da educação profissional, pois estes se coadunavam com a regulamentação existente, já que tinham prioritariamente a função profissionalizante dada pela Lei nº 5.692/71 e sis-

tematizada posteriormente pela Lei do Estágio (nº 6.494/77). Nesta lei, um dos requisitos básicos para a realização destes estágios era a obrigatória correlação entre a formação escolar específica e a atividade prática dos estágios.

Diante da nova orientação filosófica do ensino médio, o Ministério Público do Trabalho entendia que, mais do que nunca, o estágio do aluno de ensino médio deveria ter caráter sobretudo pedagógico, preparando o estudante para o trabalho e para a vida, dando-lhe condições de exercício pleno da cidadania. Sendo assim, coerente com sua proposta, caberia ao estágio do ensino médio proporcionar o conhecimento prático do ambiente do trabalho, das relações de trabalho, da estrutura de uma empresa e sua importância e papel na economia local e nacional, de modo a serem trabalhados os conceitos teóricos obtidos no âmbito da linguagem, da matemática, da história, da física e, ainda, os conceitos adquiridos sobre trabalho, sua valorização e ética, sem perder de vista, naturalmente, a realidade do mercado de trabalho e o fato incontestável de sua mutação constante.⁵

Enfim, ao contrário dos estágios nos ensinos superior e profissionalizante, que se voltam a uma profissão, cujos conhecimentos estão sendo adquiridos, exigindo a contrapartida prática para a inserção do profissional numa atividade específica do mercado de trabalho, *o estágio no ensino médio deveria se configurar sobretudo como uma preparação básica para o mundo do trabalho, o que não deve ser confundido com “programas de primeiro trabalho”*.

Ocorre que, na sua concepção, o PJC fundiu, da perspectiva dos órgãos de fiscalização, de forma indevida, o conceito de estágio com o de primeiro trabalho, potencializando, portanto, um conflito constante tanto com o Ministério Público do Trabalho quanto com os Conselhos de Educação, uma vez que é sutil, em cada situação concreta, traçar claramente a fronteira entre o estágio e a relação de emprego.

Pode-se dizer que a ação fiscalizadora do Ministério Público, de certa forma, inibiu a ação das empresas, o que ajuda a explicar a dificuldade de ampliar o número de vagas para estágios. De forma geral, as leis e campanhas contra o trabalho de adolescentes têm levado as empresas a evitar situações que possam causar danos à sua imagem e outros prejuízos, o que na prática eleva o desemprego deste grupo etário.

No que diz respeito aos impactos nocivos que um programa de estágio poderia trazer sobre a dispensa de tra-

balhadores no setor formal da economia, aproveitando a isenção dos encargos trabalhistas do programa de estágios, não há dados precisos. Porém, existem vários sinais de que há fortes exageros nesta preocupação. Os estagiários constituem menos de 1% do total da PEA, sendo que apenas 24% frequentam o ensino médio. Destes, quase 90% estão inseridos no setor público. Portanto, pode-se concluir que, ao longo da implementação do PJC, o problema encontra-se mais na resistência das empresas em aceitar estagiários do que na tendência de se aproveitar dos subsídios para substituir trabalhadores, até porque os empregadores sabem que o treinamento tem um custo e o subsídio é por curta duração. Isto não significa que não existam empresas que buscam no estágio uma forma de contratar livrando-se dos encargos sociais, sem qualquer preocupação com o aspecto educativo da atividade.

A pesquisa qualitativa realizada com um grupo de empresas, em 2001, concluiu que: “elas se movem por razões egoístas – ditadas pelos interesses de qualquer empresa privada de maximização da relação custo/benefício – e por razões altruístas – dadas pelo interesse de participação em um programa com fins sociais. Contudo, o equilíbrio entre estas razões é variável entre empresas, pois, se de um lado há empresas que pretendem deliberadamente a efetivação do estagiário, por outro identificaram-se empresas que se valem do programa como alternativa ao recrutamento de mão-de-obra” temporária ou não (Fundação Seade/Sert apud Carvalho, 2002:18).

“Há, portanto, por parte das empresas, extrema heterogeneidade, pois os motivos que as levaram a aderir ao programa são individualizados, seja de oportunidade de dispôr de mão-de-obra a baixos custos (...) seja movidas pelos mesmos objetivos sociais pretendidos pelo programa. De qualquer forma, o compromisso social, como mecanismo de articulação coletiva”, importante para dar escala a um programa desta natureza, está muito longe de se consolidar (Carvalho, 2002:18).

CONCLUSÕES: RESULTADOS, LIÇÕES E SUGESTÕES

Do ponto de vista dos resultados puramente quantitativos, os saldos do PJC não são nada animadores. Desde sua implantação, até junho de 2003, o Programa acumulou um total aproximado de 390 mil inscrições, para as quais foram disponibilizadas apenas 25.728 vagas referentes a 6.231 empresas de várias dimensões, predominando as

empresas de pequeno (até 15 funcionários) e grande (mais de 100 funcionários) portes, bem como aquelas dos setores de prestação de serviços e comércio. As vagas foram preenchidas com a contratação de aproximadamente 38 mil estagiários. Do total de vagas oferecidas, em 79,4% os jovens concluíram o estágio e em 6,2% foram efetivados. Dos afastamentos, 13,6% se desligaram por iniciativa do próprio jovem e 4,4% por parte da empresa. Portanto, o PJC ficou muito distante de sua meta e comparando o número de inscritos com os de beneficiários gerou mais frustração do que satisfação.

Não foi feita nenhuma avaliação sistemática de acompanhamento de egressos, apenas uma avaliação qualitativa, realizada com um grupo pequeno de ex-estagiários do Programa. Os resultados também foram pouco animadores. De forma recorrente, os estudantes consideraram mais o crescimento individual e social do que a aquisição de conhecimentos específicos para o desempenho de uma determinada atividade. Nada contra o crescimento da sociabilidade, apontada como desdobramento positivo pelos ex-estagiários, o que é realmente importante para o desenvolvimento da auto-estima do jovem adolescente. Entretanto, há fortes sinais de que os jovens que concluíram os melhores estágios são também aqueles que ocupam situações socioeconômicas mais favoráveis, o contrário, portanto, do que o Programa se propunha. Além disso, adquirir experiência no mercado de trabalho, agora está claro, significa para o empregador, sobretudo, o desempenho continuado de uma tarefa, de preferência realizada com a carteira assinada. Em outros termos, o Programa deixou de cumprir duas de suas mais importantes missões: chegar ao jovem mais carente e equipá-lo com a “experiência” que o setor privado demanda. Na verdade, nossas conclusões em nada diferem do ótimo resumo realizado por Jacinto (2003), quando destaca:

- “Embora não haja consenso sobre as medidas para promover o emprego de jovens e as avaliações sejam ainda muito deficientes, elas em geral coincidem no fato de que os resultados não são satisfatórios, nem para os jovens em geral, nem para os mais desfavorecidos.
- O apelo a contrato de pouca duração tem pouco efeito sobre a geração posterior de empregos estáveis.
- A maior flexibilidade dos salários pouco contribui para combater o desemprego juvenil, ou, em outros termos, os jovens não estão privados de trabalho por razões de custo.
- Os contratos de aprendizagem (estágios) não comportam-se como instâncias de formação e tampouco são con-

siderados como garantia de experiência no trabalho pelos empregadores.

- “Só há sinal de eficiência nos programas muito focalizados, caros, de baixa escala e difíceis de serem multiplicados”.

Ou seja, o PJC, que envolveu um volume razoável de recursos públicos, não teve nenhum impacto seja sobre os índices de desemprego juvenil, seja sobre a violência, fenômenos constantemente associados e ainda uma das principais justificativas para a implementação de programas de emprego juvenil.

Entretanto, os recados mais importantes a serem deixados nesta conclusão não são os resultados apontados, os quais, de certa forma, oferecem indicações sobre o impacto do Programa. Os efeitos mais significativos desses recados dizem respeito ao tipo de avaliação aqui realizada, que difere das formas mais convencionais que priorizam os resultados dos impactos. Nesta nova conduta de avaliação, cuja ótica se aproxima mais das Ciências Sociais, priorizou-se a análise dos fatos e processos que definiram o desenho e o desenvolvimento do Programa, o que possibilitou um melhor diagnóstico do conjunto de equívocos que acabaram por tornar os resultados do programa bastante desalentadores.

Estas considerações, ou recados, estão divididas em três destaques.

O primeiro é chamar a atenção para o fato de que qualquer política social que se faça hoje, no Brasil, deve ter presente que o nosso problema não tem sido tanto a falta de recursos aplicados na área social, mas sim os gastos sociais maldirecionados, que tendem a se concentrar entre os 30% e 40% menos pobres da população. A história do sistema de proteção social no Brasil é marcada pela reprodução de privilégios por meio do corporativismo e de respostas à pressão de grupos organizados com mais acesso a estruturas sociais. Mais recentemente, a pressão e o poder da mídia também têm pautado ações de política social. A literatura já acumula um número razoável de exemplos que mostram que, de uma forma geral, políticas pensadas e desenhadas em resposta a diferentes situações contingenciais são malfocalizadas e desenhadas, e seus impactos sobre a desigualdade social tornam-se nulos ou até acentuadores desta tendência. Foi o que aconteceu com o PJC, que, em última instância, foi uma resposta ao tema da violência nas escolas que ganhara espaço espetacular na mídia. Os resultados do Programa em nada contribuíram para enfrentar a questão da desigualdade social, da violência e do desemprego juvenil. Trata-se de mais um exemplo de gasto público mal-aplicado e, para evitar desvios desta

natureza, o desenho e o foco dos programas devem ter sempre a ampla participação de especialistas, uma área que genericamente poderia ser chamada de “tecnologia social”.

O segundo destaque diz respeito à importância de vencer as resistências de incorporar, nas análises sobre políticas sociais, reflexões já realizadas pela vertente do chamado *mainstream* da economia, mesmo quando se pretende valorizar a perspectiva das Ciências Sociais. No caso deste artigo, o apoio nestes tipos de abordagem metodológica foi fundamental para entender que o problema do desemprego juvenil está longe de se confundir com a questão do primeiro emprego. Conforme demonstrado neste artigo, o desemprego juvenil agora e ao longo das décadas recentes, tanto nos períodos de crise quanto nos de crescimento, ocorre mais pela especificidade do comportamento dos jovens – rotatividade entre emprego e desemprego, e entre atividade e inatividade – do que pela dificuldade de obter o primeiro emprego. Além disso, é importante destacar que “falta de experiência” não significa uma simples passagem por uma situação de trabalho remunerado, mas sim o amadurecimento no desempenho de uma tarefa. Na verdade, todo o problema do desemprego juvenil está em abreviar esta rotatividade, na qual as políticas para jovens com níveis de escolaridade acima do ensino médio deveriam atuar. No texto, destacou-se a proposta de Hélio Zylberstajn, que sugere a formação de consórcios entre empregadores do setor privado.

A falta total de diálogo entre diferentes formas de olhar ou tratar o problema mostra a importância tanto de aumentar a ênfase em algumas disciplinas básicas – matemática, estatística, estatística avançada, computação avançada, etc. –, tornando-as parte da formação do cientista social brasileiro para que se possa produzir uma ciência social de qualidade, quanto de intensificar a produção de estudos nas áreas de mercado de trabalho juvenil, sobretudo em análises longitudinais.

Por fim, o último destaque é estimular a cultura de buscar exemplos de políticas sociais já realizadas em outros espaços e localidades, ou seja, estimular o campo das políticas sociais comparadas. O presente estudo foi muito enfático ao mostrar como a implementação de uma determinada política pública pode se beneficiar do conhecimento acumulado sobre o tema, deixando claro o acerto de Faria (2002:71) ao considerar que “a ciência social latino-americana deveria abandonar seu caráter caipira, por assim dizer, de pouca curiosidade pela pesquisa social comparada, e aumentar sua *expertise* e seu compromisso com os estudos comparativos”.

NOTAS

1. Consideram-se famílias pobres aquelas com renda *per capita* familiar inferior a R\$ 90 por mês, a preços de 1999.
2. Os principais programas em execução na Sert, naquele momento, eram “as Frentes de Trabalho, o Banco do Povo, o Programa Estadual de Qualificação e o programa de mesmo nome – Jovem Cidadão – executado por aquela secretaria em articulação com o Serviço Civil Voluntário, programa de iniciativa federal destinado ao atendimento dos jovens de 18 anos, dispensados do serviço militar e em situação de risco” (Carvalho, 2002:8).
3. A carteira de trabalho só é assinada pelo empregador quando existe a efetiva contratação para o desempenho de uma tarefa. Estágio, por definição, não é a execução continuada de uma tarefa.
4. Projeto desenvolvido em conjunto com a Universidade de São Paulo – USP, Centro de Estudos da Metrópole – CEM, vinculado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, em convênio com a Fundação Seade. Apoio do CNPq/ Hewlett/ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp.
5. Cf. Relatório do Ministério Público do Trabalho. Ministério Público do Trabalho, Procuradoria Regional do Trabalho, 2ª Região, Coordenadoria de Interesses e Direitos Especiais. Relatório do Termo de Audiência nº PI 80/2000, ref. esclarecimentos sobre o Programa “Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho”. São Paulo, 30/08/2000. Mimeografado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R.P.; CAMARGO, J.M.; MENDONÇA, R. *A estrutura do desemprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n.478).
- BLANCHFLOWER, D.G.; FREEMAN, R.B. *The declining economic status of young workers in OECD countries*. In: _____ . (Eds.). *Youth employment and joblessness in advanced countries*. NBER and University of Chicago Press, 2000.
- CAMARGO, J.M. Escolha de Sofia. *Revista Exame*, São Paulo, p.14, 7 maio 2003. Disponível em: <<http://www.portalexame.abril.com.br/exame>>.
- CARVALHO, S.N. *A contribuição dos Programas Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho e Bolsa-Trabalho para a discussão das políticas públicas de trabalho e renda e/ou para a juventude*. São Paulo: FLACSO, 2002. Mimeografado.
- FARIA, V. Políticas públicas e governabilidade: desafios teóricos e práticos. In: FAUSTO, A. (Org.). *Desenvolvimento e integração na América Latina e no Caribe: a contribuição das Ciências Sociais*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão; Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Ministério da Cultura, 2002. (Edição em homenagem a Vilmar Faria).
- FERNANDES, R.; PICCHETTI, P. Uma análise da estrutura do desemprego e da inatividade no Brasil metropolitano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.87-112, 1999.
- FISHER, A. The kids are all right. *Magazine Fortune*, v.143, n.9, p.28, 30 abr. 2001.
- FLORI, P.M. *Desemprego de jovens: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo/Departamento de Econo-

- mia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo, nov. 2003.
- FUNDAÇÃO IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001. (Dados de Educação).
- FUNDAÇÃO SEADE. *Boletim do Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho*, São Paulo, n.2, abr.-jun. 2003.
- _____. *Relatório de avaliação do Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho*. Pesquisa qualitativa com Monitores do PJC. São Paulo: nov. 2002. Mimeografado.
- _____. *Relatório de avaliação do Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho*. Pesquisa qualitativa com ex-estagiários. São Paulo: jun. 2002. Mimeografado.
- JACINTO, C. Nota técnica preparada para o projeto OIT – Governo Argentino (Ministério de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Mesa de Diálogo para la Promoción del Trabajo Decente, 2003.
- LEITE, E.M. Projeto USP/CEM/Seade/Cebrap: Desemprego – Abordagem institucional e bibliográfica: uma comparação Brasil, França e Japão. Análise qualitativa de grupos de jovens desempregados. São Paulo: fev. 2002 (Relatório Final).
- MADEIRA, F.R.; RODRIGUES, E.M. Recado dos jovens: mais qualificação. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), v.1, p.427-496, 1998.
- MADEIRA, F.R. (Comp.). *20 anos no ano 2000: estudos sociodemográficos sobre a juventude paulista*. São Paulo: Fundação Seade, 1999. 246 p.
- MENEZES-FILHO, N.; PICCHETTI, P. Os determinantes da duração do desemprego em São Paulo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.23-48, abr. 2000.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, Procuradoria Regional do Trabalho, 2ª Região, Coordenadoria de Interesses e Direitos Especiais. *Relatório do Termo de Audiência nº PI 80/2000, ref. esclarecimentos sobre o Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho*. São Paulo, 30 ago. 2000. Mimeografado.
- OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Youth unemployment: the causes and consequences*. Paris, p.9-46, 1980.
- RODRÍGUEZ, E. *Actores estratégicos para el desarrollo*. Políticas de juventud para el siglo XXI. SEP – Instituto Mexicano de La Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, México, set. 2002. (Colección Jóvenes, n.11).
- SEP. Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, Convênio Seade–Dieese. *PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, jun. 2003.
- ZYLBERSTAJN, H. Primeiro emprego e primeiro namoro. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p.A-3, 29 mar. 2003.
-
- FELÍCIA REICHER MADEIRA**: Socióloga, Demógrafa, Diretora Executiva da Fundação Seade (fmadeira@seade.gov.br).

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL RURAL

IVALDO GEHLEN

Resumo: São analisadas algumas transformações recentes na agropecuária brasileira relacionadas a políticas públicas e/ou sociais, com a finalidade de mostrar que políticas públicas eficientes dispensam políticas sociais compensatórias, abordando a agricultura familiar quanto à sua formação histórica, sua competitividade e qualificação profissional, necessárias para o desenvolvimento sustentável. A reforma agrária também é tratada sob a ótica de uma política pública social.

Palavras-chave: política pública e desenvolvimento rural; reforma agrária e política social; desenvolvimento social rural sustentável.

Abstract: Some recent transformations in the Brazilian agriculture are analyzed and related to public and/or social politics. The intention is to show that efficient public politics refute compensatory social politics. They analyze the familiar agriculture in historical formation, its competition and professional qualification required for the sustainable development. The land reform also is discussed through a prism of social public politics.

Key words: public politics and rural development; land reform and social politics; sustainable social rural development.

Este artigo analisa algumas transformações recentes na agropecuária brasileira que têm correspondências com políticas públicas e/ou sociais, priorizando a abordagem sobre a agricultura familiar como um modo de vida e de produção centrado no trabalho não assalariado e na organização da unidade de produção, determinada pelas estratégias de qualidade de vida e de eficiência do uso do espaço e das tecnologias e pela constituição de sociedades locais estruturadas e integradas por valores de cidadania e identidade. O objetivo é mostrar que políticas públicas eficientes dispensam políticas sociais compensatórias, recomendadas para situações emergenciais e de risco ou de superação de legados históricos específicos, como, por exemplo, incluir segmentos sociais não contemplados historicamente pelas políticas de desenvolvimento. Estas situações assistidas devem ser transitórias, com cronograma definido, e substituídas por políticas públicas que podem estar assentadas no social. No meio rural, há evidências que confirmam esta convicção. As partes em que se divide este artigo correspondem a aspectos específicos de políticas públicas/sociais do meio rural.

COMPETITIVIDADE E PROFISSIONALIZAÇÃO NÃO SUPERAM AS DESIGUALDADES SOCIAIS NO MEIO RURAL

Um novo olhar sobre o rural complexificado resgata o cidadão crescentemente participativo não só nas suas questões (local), mas também nas nacionais e internacionais, e em processo de diferenciação e profissionalização.

Dois aspectos emergem com clareza desse olhar: as tendências que apontam para transformações profundas do rural; e o dinamismo social expresso nas lutas por interesses específicos e pela construção de referências novas, junto e para a sociedade local, nacional e mesmo global. Neste sentido, as políticas de tipo participativas e dirigidas para segmentos específicos (como é o caso do Pronaf), embora apontem para mudanças, tendem a fortalecer os que apresentam racionalidade “moderna” e centrada na ética do trabalho e da competitividade, apropriando-se das melhores chances. Não havendo igualdade de chances nas oportunidades que se oferecem, verifica-se que as políticas públicas convencionais (tipo crédito agrí-

cola, por exemplo, ou estímulo à formação de cooperativas) não superam a discriminação e a desigualdade entre uns e outros, como caboclos, indígenas, negros dos quilombos, por exemplo. Estes são portadores de racionalidades centradas em outros valores éticos sobre a reprodução socioeconômica e as relações sociais e com o meio natural. Nos exemplos citados, priorizam-se os valores de convívio e de sustentabilidade em detrimento aos de competitividade.

Mesmo sob a aparência da igualdade (Dahrendorf, 1992), as chances de sucesso são diferentes e beneficiam os que detêm poder de decisão sobre as condições necessárias para aproveitar as oportunidades. Por isso, políticas públicas com interesse social devem beneficiar de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições para superação das desigualdades, sendo que, aos poucos, essa “vantagem” em benefício de grupos sociais identificados deve perder vigência, para converter-se numa política pública igualitária. O tema das quotas, em moda no discurso de militantes e de políticos, se enquadra nesta perspectiva.

No caso da agricultura, as políticas públicas recentes de financiamento às atividades rurais, a descentralização através dos Conselhos Municipais, especialmente os de Desenvolvimento Rural, o financiamento da habitação, etc. estão propiciando a emergência de novos atores sociais, principalmente a figura do agricultor familiar profissionalizado e do granjeiro.¹ A profissionalização inclui o discurso sobre competitividade como referência ideológica e mecanismo econômico, interpondo produtor e consumidor como duas faces de uma realidade.

As transformações operadas por estes processos geram impactos que induzem a reelaboração de conceitos, como o de identidade sociocultural, que inclui a noção e o “lugar” do trabalho, e o de cidadania, que inclui as relações de trabalho e com o meio ambiente. Tal processo introduz/altera, na ótica dos produtores, os conceitos de trabalho e de competitividade nos seus aspectos de qualidade e de produtividade, cujos impactos interferem na reelaboração da identidade socioprofissional, principalmente entre os chamados modernizados pelas tecnologias que usam ou pelas vinculações com a indústria e o mercado de produtos in natura. Estas transformações, entretanto, não se universalizam e as políticas têm se mostrado insuficientes para resolver os problemas dos “esquecidos” históricos (caboclos, indígenas, quilombolas) e de cerca de 12% da população do meio rural brasileiro que vive em condições abaixo da chamada “linha de pobreza”.

Tendo por base a formação da sociedade brasileira, sobretudo a sulina, constata-se que existe correlação entre desigualdades socioeconômicas e as identidades a que pertencem a maioria dos grupos “excluídos” dos processos civilizatórios que colonizaram os territórios. Uma alternativa de superação ou diminuição dessas desigualdades é a qualificação para o exercício eficiente das atividades reconhecidas como importantes pela sociedade. É o processo de profissionalização, que, mesmo contraditória, pode ser uma das alternativas para garantir cidadania e afirmar identidades socioculturais. A afirmação referencia-se num aparente consenso, fundado na noção de *competitividade*. Porém, esta consensualidade reintroduz a questão da centralidade do trabalho, na sua perspectiva de competitividade, porém flexível, pois inclui, além da produtividade do trabalho, a qualidade de vida do trabalhador, a qualidade do produto e do meio ambiente. Esse consenso transfere o sucesso de uns ou insucesso de outros para a esfera privada ou individual, recriando o indivíduo competitivo e interativo.

O trabalho, no significado moderno, exige uma perícia, ou qualificação: na indústria, quanto mais moderno, a qualificação exigida é mais específica, restrita (embora estejam ocorrendo mudanças ainda pouco conhecidas); na atividade agrícola familiar, quanto mais moderno, mais abrangente e complexa a qualificação exigida, pois “se há alguma coisa que distancia a agricultura do imaginário industrial, é bem esta; à desqualificação do trabalho do operário pode-se opor o aumento das exigências de qualificação do trabalho agrícola, cada vez mais complexo” (Jean, 1994:55). Para ser eficiente na agricultura moderna, é preciso renunciar a saberes tradicionais e apropriar-se de outros, levando à perda do controle do processo em sua totalidade, criando dependência do(s) técnico(s). É através da relação mediada pelos técnicos que se produzem a dominação e a expropriação. No contexto agroindustrial, a conflitualidade pelo saber é importante, porque mexe com a identidade dos agricultores e transfere para a relação agricultor/técnico o conflito agricultor/agroindústria.

Estas mudanças põem em risco as condições de reprodutibilidade social, econômica, política e cultural dos produtores familiares agropecuários. A recomposição seletiva referencia-se na noção de *competitividade*, tanto entre os modernizados e/ou em transição, quanto entre os tradicionais. Gera-se assim um conflito conceitual entre a racionalidade competitiva das agroindústrias, que priorizam a produtividade, e a dos produtores que priorizam

sua reprodução social e a sustentabilidade ambiental onde vivem.

Para serem eficientes na agricultura moderna, os produtores necessitam renunciar parte de seu saber tradicional e se apropriar de um novo saber, constituindo-se num processo de (re)profissionalização. Tal processo ocorre no ritmo das exigências do mercado e não no da maturação de um aprendizado ou do saber reelaborado, levando muitas vezes à perda do saber técnico herdado.

O reconhecimento de que, neste processo, ocorre a exclusão de parte dos produtores deve-se a fatores ligados à imposição de condições tecnológicas e de valores, símbolos e hábitos racionais que alteram os tradicionais. Este processo, com dimensões objetivas e subjetivas, se opera, ao mesmo tempo, pela exaltação da competitividade do mercado e pela adoção de identidade profissional.

FORMAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR MODERNA E DOS EXCLUÍDOS DO MUNDO RURAL

A afirmação nacional manteve-se vinculada ao conceito de civilização, agora com o nome de modernização, que impôs um cidadão construído racionalmente sobre a noção de indivíduo desenvolvido (civilizado) pela ética do trabalho, que se sobrepôs ao de identidade sociocultural. Esta concepção dominante “liberou” os colonizadores e colonos imigrantes para civilizar (pela substituição) os modelos autóctones.

Durante a consolidação da modernização do aparato estatal e da política a partir da Revolução de 1930, alimentou-se um grande debate sobre a expansão da fronteira agrícola e a integração nacional como política de desenvolvimento. Tal debate, especialmente no período de 1930 a 1945, comparou as diversas “forças de trabalho” disponíveis: os nacionais ou caboclos, os afros e os europeus (imigrantes do final do século XIX ou início do XX). Sendo o trabalho produtivo o determinante na concepção de desenvolvimento de então, a conclusão foi de que a ocupação dos espaços “vazios” teria melhor sucesso com os imigrantes que preenchem as condições “adequadas à plena realização do projeto nacional (...) do progresso econômico do Brasil” (Vainer; Azevedo, s.d.:5). O argumento central, portanto, para incluir ou excluir grupos sociais ou identidades socioculturais nas políticas de desenvolvimento era econômico, representado pelo trabalho produtivo. A qualificação dos nacionais e dos de origem afro seria difícil, custosa e demorada, pois possuíam modos ou

hábitos de vida considerados pouco metódicos e comportamentos incertos em relação ao conceito dominante do trabalho. Esta ausência de disciplina metódica e de regularidade no trabalho são argumentos constantes até hoje.

A politização do conceito de igualdade pela burguesia atribuiu positividade ao trabalho, visto como único responsável para o progresso e justificado socialmente pela noção de bem-comum, em que todos seriam beneficiários dos resultados do trabalho. Seus ordenadores criaram mecanismos formais para se apropriarem privilegiadamente desses resultados, constituindo-se em classe dominante e, com isso, impondo seus hábitos e modo de vida como referência de civilização. Neste contexto o incluído é o civilizado, o moderno.

Daí decorre que as políticas públicas de então eram para estimular o trabalho produtivo de mercadorias, garantir produtividade. O progresso ou desenvolvimento rural significava substituir o selvagem (fauna e flora) e o nativo (indígenas e caboclos) pelo culturalizado e pelo mercado. “(...) a lógica econômica do caboclo não é uma lógica mercantil. Mesmo que ele continue como produtor parcial de valores de troca – e um produtor mercantil, que se insere de certa forma na divisão social do trabalho – sua existência econômica se baseia acima de tudo sobre o usufruto imediato dos bens que possui” (Fase, 1979:95). Desde então, construiu-se a ideologia cultural de valorização do importado/exportado e desqualificação do nacional, dos produtos, da mão-de-obra, inclusive científica, e dos valores. Na agropecuária esta ideologia teve efeitos profundos, como, por exemplo, os preços dos produtos e sobretudo o não reconhecimento da cidadania plena dos agricultores que produziam preferencialmente para o mercado interno. Foi somente com a Constituição de 1988 que se reconheceu a equiparação e em muitos aspectos, como da mulher trabalhadora rural, recentemente.

Tal processo se deu muitas vezes à custa da subordinação sociocultural e, por vezes, com a destruição das identidades que resistiam à subordinação imposta através do trabalho e do novo sistema de valores “nacionais”, gerando, não raro, conflitos que persistem até hoje. Em nome da civilização procurou-se justificar o genocídio dos indígenas, o menosprezo aos caboclos na América, a perseguição aos ciganos na Europa e a escravidão dos negros da África.

A modernização reverteu uma tradição milenar dos agricultores, impondo o tempo como disciplinador do trabalho produtivo e como referência valorativa de moderno. A imposição da produtividade (relação idealizada: tra-

balho/tecnologia/produção) como objetivo do trabalho produtivo desestruturou saberes técnicos acumulados experimentalmente. Seus efeitos foram profundos, indelévels e diferenciados sobre as diversas classes e/ou grupos sociais específicos. Redefiniram-se identidades profissionais e socioculturais. Produziram-se exclusão e pobreza devido ao não ou ao pouco trabalho e inclusão e riqueza graças ao “muito” trabalho.

A atividade econômica tradicional do caboclo é a agricultura de subsistência, por ele considerada meio de reprodução biológica, social e cultural, mas que tem fraco poder de inserção econômica e política na sociedade global. Historicamente, o caboclo permaneceu fracamente vinculado aos mercados – seu contato foi apenas o necessário em negócios eventuais – e isolado pela ausência de vias de comunicação, assim como pela estigmatização social. Seu significado econômico (mesmo quando residindo próximo de cidades) nunca foi reconhecido e até hoje as portas de acesso aos mercados, aos bens culturais e aos poderes de decisão continuam fechadas para ele. Isto torna difícil, senão impossível, transformar-se em agricultor familiar empresarial, moderno, pois “os caboclos têm muitas vezes uma história de agricultor sem terra itinerante e de submissão pessoal aos proprietários fundiários, que contrasta com o estatuto originário da pequena propriedade parcelária. Isso induziu muitos autores a opor de forma dicotômica – e muitas vezes negativa – aos comportamentos e à cultura de colonos imigrantes. Partindo de uma constatação correta, os autores em questão têm, no entanto, esquecido ao menos três fatores que intervêm na formação dessas categorias sociais: a) a inegabilidade de oportunidades que dispunham os caboclos e os imigrantes, bem como tentativas dos primeiros para evitar a marginalização que a sociedade lhes impunha; b) o processo de aproximação entre caboclos e colonos, encetado ao longo do tempo; c) o efeito dessa aproximação, a saber, a gênese, entre os antigos e os novos caboclos, de um ideal de pequenos produtores parcelários não se verifica senão na sua versão mais tradicional: economia familiar, produção de subsistência, etc.” (Gaiger, 1991:75).

Por estas razões, as políticas sociais continuaram vinculadas ao sucesso na reprodução dos modelos racionais conhecidos e dominantes no Ocidente.

A imposição moderna de trabalho aprofunda a exclusão de quem não introjetou sua centralidade. A base associativa do trabalho é a família “ampliada”, inclusiva do compadrio. Seu sistema de produção e organização do

trabalho orienta-se pela lógica da sobrevivência. Desenvolveu um sistema, integrando extrativismo, pecuária e agricultura, conhecido como Faxinal.²

O caboclo, na sua trajetória de pioneiro/nômade, enfrentou-se com os índios, os fazendeiros e os colonos, porém, nunca conseguiu transformar suas possessões em propriedades. O depoimento de Zanatta³ descreve a rejeição do caboclo na região de Planalto, do Rio Grande do Sul, onde viveu sua infância com os pais donos de uma serraria:

“as terras pertenciam ao Estado (...) alguns caboclos que lá residiam queriam comprar, mas não concediam a terra facilmente a essa gente. A preferência era sempre dos colonos que chegavam” (Entrevista ao autor em 15/04/1988).

Isto os obrigava a partir novamente. Salvo raras exceções,⁴ eles não fizeram parte de políticas oficiais de colonização.

As políticas de tipo desenvolvimentistas predominantes na agropecuária brasileira estimulam a violência, atribuindo-lhe, por vezes, sentido de crueldade para a maioria que pertence às categorias subordinadas, como a agressão exterminadora contra os indígenas, os tratamentos violentos infligidos aos escravos afros e prolongados no destrato aos quilombolas, olvidados legal e socialmente das políticas de inclusão social.⁵ Os caboclos e parte do colonato do café (em São Paulo) passam por processo semelhante de exclusão violenta, de expulsões de seus territórios, de recusa da cidadania, semelhante aos sem-terra de hoje.

A modernização e a afirmação nacional (Independência, República, Revolução de 1930, Ditadura Militar, redemocratização na década de 80) mantiveram-se vinculadas ao conceito de civilização, impondo uma noção de cidadania relacionada a uma forma social, considerada desenvolvida (civilizada), sobrepondo-se à de identidade sociocultural.

É a partir das lutas sociais de resistência, de reivindicações ou de produção de políticas para o setor que se desenvolve um conceito positivo da atividade rural, expresso pela auto-estima crescente e pela afirmação social da agricultura familiar. Aos poucos recriaram-se o discurso e uma linguagem favorável a esta forma de agricultura, com conceito definido. O agricultor familiar passou a recusar ser identificado por termos com os quais não se identificava, tais como camponês colono ou trabalhador rural. Em alguns lugares, retomou-se o sentido original do termo colono por razões mercadológicas, especialmente tu-

rísticas. Em outros lugares, como na região produtora de soja, no Sul, os descendentes de imigrantes europeus abandonam o termo e o substituem por familiar, empresário agrícola, ou pela identificação profissional: fumicultor, sojicultor, avicultor, etc.

A agricultura familiar passou a ser vista como um sistema de produção específico e particular, com grande capacidade de adaptação. Esse discurso, construído também pelo engajamento das universidades, generalizou-se através de pesquisadores, técnicos e lideranças apoiados pela mídia e instituições diversas, como as igrejas, por exemplo. O modelo familiar, bem estruturado, com políticas adequadas, é econômica e socialmente eficiente, sensível às questões ambientais e, por isso, se afirma crescentemente como sustentável ou durável. As contestações à generalização desse modelo, principalmente nas décadas de 60 e 70, representavam uma defesa do latifúndio e da oligarquia ou uma postura ideológica de defesa do comunitarismo empresarial (empresas coletivizadas). Estas críticas foram superadas pela sua eficácia econômica e social inquestionáveis, nos países onde o modelo possui expressividade.

Os dados da Tabela 1, que seleciona alguns Estados do Centro-Sul do Brasil, mostram que, mesmo possuindo um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativamente elevado (o máximo é 1,0), a terra continua fortemente concentrada, segundo expressa o índice de Gini (1,0 seria concentração máxima).

A ocupação da População Economicamente Ativa – PEA em atividades agropecuárias tende a ser mais elevada do que o percentual de residentes no espaço rural, pois

crece o número dos que se dedicam a este tipo de atividade, porém moram em cidades.

Os dados da Tabela 1 mostram a forte representatividade dos estabelecimentos familiares e apontam para a necessidade de políticas específicas, já inauguradas em 1996, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.⁶ Iniciou-se recentemente uma política habitacional para este segmento social. Havia financiamento para alojar animais, porém, para residências não eram disponibilizados. As políticas públicas para os agricultores familiares, inclusive o Pronaf, resultaram de reivindicações e pressões de suas organizações e representações de classe e de lutas sociais, durante muitos anos. A concepção e execução do Pronaf contemplam a participação de organizações dos agricultores. Estas mudanças expressam uma nova visão do significado e do papel da agricultura familiar no Brasil, sobretudo para o desenvolvimento sustentável.

REFORMA AGRÁRIA: POLÍTICA PÚBLICA OU POLÍTICA SOCIAL?

A PEA brasileira ocupada em atividades rurais (cerca de 22%) é relativamente alta em comparação com países industrializados da Europa e América do Norte, que ocupam entre 2% e 5%. Preservar este índice não parece uma idéia distorcida, se o desenvolvimento pretendido é sustentado na qualidade de vida e na manutenção de oportunidades. Nos últimos anos, a valorização das atividades rurais deu-se, principalmente, por meio das lutas sociais, especialmente aquelas pela remuneração do trabalho (pre-

TABELA 1
IDH, População Rural, Índice de Gini e Representatividade da Agricultura
Estados Selecionados – 1996-2000

Estados Selecionados	IDH (1996)	População Rural (2000) (%)	Índice Gini Terra (1996)	Agricultura Familiar (1996) (%)	
				Estabelecimentos	Área
Brasil	0,830	18,75	0,856	85,2	30,5
Rio Grande do Sul	0,869	18,75	0,762	91,7	40,9
Distrito Federal	0,869	4,34	0,801	25,8	8,0
Santa Catarina	0,863	21,25	0,671	94,3	60,0
São Paulo	0,868	6,59	0,758	68,9	24,5
Paraná	0,847	18,58	0,741	86,9	41,9

Fonte: Gasques; Conceição (2001:489); PNUD/lpea/FJJ/IBGE (1998); Guanziroli; Cardim (2000); IBGE, Censo Demográfico (2000) e Agropecuário (1995-96).

ços dos produtos agrícolas), a das mulheres trabalhadoras rurais que ampliam sua cidadania através da mudança de seu estatuto de donas-de-casa para trabalhadoras rurais, alterando com isto o conceito de trabalho, até então exclusivamente vinculado à produção de mercadorias, e a da luta pela terra, visando continuar a realização da reforma agrária. O debate sobre reforma agrária induz a uma perspectiva de valorização das atividades rurais, priorização do social, eliminação dos focos dos conservadorismos econômicos e políticos, representados pelo latifúndio patrimonialista, e implantação do desenvolvimento sustentável.

A organização e mobilização dos destituídos da posse ou propriedade fundiária, para reverter o quadro de sua concentração entre proprietários que a mantém improdutiva, amplia-se à medida que eles se convencem do direito de acesso às atividades que gozam de reconhecimento social, no caso, a agricultura familiar. Este reconhecimento dá visibilidade e reconstrói no imaginário coletivo o “capital simbólico” que os move na conquista de seus interesses, de forma a se associarem em organizações como estratégia de ação social. Os movimentos sociais lutam por inclusão econômica e social através do acesso aos meios de trabalho e de vida, entre os quais o de reforma agrária, e se fortalecem com a não implementação das políticas que reivindicam, convivendo assim com um “estado permanente” de tensão e conflitos, que lhes dão visibilidade e legitimidade social, fortalecendo seu poder de pressão, de barganha e de organização. É o que testemunha uma liderança da luta pela terra, para quem “os fazendeiros não aceitam que os trabalhadores se organizem (em MST, Sindicatos, etc.) e não aceitam que participem ativamente da política (...) Nós temos hoje, no Estado [Espírito Santo], 50 novos líderes, surgidos apesar das ameaças e das perseguições dos latifundiários”.⁷

A luta pela terra revela contradições que despertam a consciência social sobre a injustiça da distribuição e uso da terra e estimulam a organização dos envolvidos, qualificando-os para resistir às pressões dos proprietários latifundiários e pressionar o governo para execução de políticas de assentamentos. O formalismo do judiciário e da repressão policial, em geral inibidores das transformações, tem se mostrado crescentemente menos eficaz ou mais susceptível a uma visão social, em relação à reforma agrária. Isto contribui para “multiplicidade das vias de transformação no campo brasileiro” (Garcia, 2003:169),⁸ ampliando as iniciativas de transformação.

Foi a partir da visibilidade dada pela emergência das lutas que a questão agrária brasileira passou a ser analisada como complexa, produtora de diferenças e de desigualdades sociais tão ou mais expressivas quanto as da sociedade geral. A discussão sobre a necessidade da reforma agrária e seu modelo, na década de 50 até meados da de 60, retomada no final dos anos 70, mobilizou um conjunto de forças sociais e acirrou o confronto de interesses como, provavelmente, não tenha ocorrido com nenhuma outra política pública, salvo a Constituinte (1988), nas décadas recentes. Ao se levantar a questão da necessidade e do modelo, as lupas da mídia, de pesquisadores e de militantes se voltaram para esse “mundo” pouco conhecido socialmente. Quem são os sem-terra? Quem são os latifundiários? O que e como se produz no rural brasileiro? Estas perguntas serviram de mote para desvelar esta realidade com suas diferenças e potencialidades. A opção por uma política de reforma agrária que privilegia o modelo familiar foi uma conquista da “esquerda”, que embutiu a prioridade do social nesta política. Ganhou na luta simbólica e ganhou inclusive na luta política, porque o próprio governo, que titubeava em relação à reforma agrária, assumiu que sua implantação reproduziria o modelo familiar.

A Carta de Punta del Este⁹ apregoava a reforma agrária para o desenvolvimento da América Latina, que estava centrado em duas razões mestras: a econômica e a política. Era preciso modernizar a agricultura pela eliminação do latifúndio improdutivo, transformando-o em fazenda, em propriedade agrícola moderna. A estratégia era desapropriar as terras e distribuí-las para quem assumisse o “novo” projeto de produzir de forma intensiva para abastecer o mercado interno e para exportar. Na retomada dos assentamentos em 1979, essa argumentação continuava no discurso, porém, agregava-se a dimensão social, no sentido de beneficiar os que não tinham trabalho, não tinham terra, atendendo à demanda de produção, sobretudo de alimentos baratos. A modernização agrícola já estava em fase adiantada, diminuindo a força deste argumento para justificar a reforma agrária.

Ao longo das últimas décadas, o debate e as práticas reelaboraram o conceito e o conteúdo da reforma agrária à “margem” do governo, na “periferia” do poder político e dos interesses do capitalismo, menosprezando a Carta dos Presidentes de Punta del Este. Passou a ser pensada e apresentada como não capitalista. A burguesia brasileira se recusou a desempenhar o papel de produzir um projeto e executar essa reforma, desdenhando essa responsabili-

dade e não assumindo, enquanto classe social, essa questão como sendo central entre as demandas do povo brasileiro. No bojo dessa inoperância, o novo conceito vai se construindo e ampliando. Permanecem seu caráter antilatifundiário e sua necessidade para ampliar a produção de alimentos e de riquezas, mas agregam-se os argumentos de combate à pobreza no campo e na cidade e, mais recentemente, ainda reticente, de respeito ao meio ambiente. Com isso a bandeira da reforma agrária é retirada das mãos da burguesia e dos partidos políticos e apropriada pelos movimentos sociais e organizações ou instituições de apoio, enfim pela sociedade civil. Essa mudança de comando para a sociedade civil foi a novidade introduzida no Brasil no conceito de reforma agrária, diferentemente dos demais países que a realizaram.

A reforma agrária, por essência, é política pública com forte impacto social, sem diminuir os argumentos econômicos de aumentar a produção e de inclusão de parcela da população no circuito do mercado de produtores e de consumidores. O latifundiário é consumidor de recursos públicos, via subsídios ou endividamento e com baixo índice de retorno. O desenvolvimento local e regional sofre impacto positivo e diversificado com esta política, como mostra ampla literatura.¹⁰ O argumento do desenvolvimento local é aceito pela sociedade como justificativa para o uso de recursos públicos em prol de políticas específicas e temporárias. Nesta perspectiva do desenvolvimento econômico, combinado com a diminuição da pobreza pela oferta de postos de trabalho e pela dinamização do desenvolvimento local, a reforma agrária é legitimada porque responde a interesses gerais, não apenas dos assentados.

Uma correta política de reforma agrária deve propor o uso de tecnologias sustentáveis em relação ao ambiente natural, pouco presente até o momento, pois implica compromissos com opções tecnológicas alternativas e significa estruturar a rede ou o sistema de distribuição dos produtos, (re)organizando o mercado. Os consumidores das cidades têm manifestado disposição de aceitar um custo maior com a reforma agrária, se tiverem certeza da qualidade dos produtos e da sustentabilidade, inclusive a ambiental, dos assentamentos.

A análise das lutas sociais, dos sonhos, por vezes utópicos, expressos nas pautas de reivindicações, mostra um “novo” social em gestação, que se manifesta pelas dinâmicas das organizações, pelas formas de solidariedade e pelo engajamento político. A reforma agrária, nesta perspectiva, é uma resposta em forma de política pública estratégica, que se insere na concepção de um projeto de

sociedade. Seu conteúdo se legitima, sobretudo, pelo seu caráter social, político, ambiental e econômico. Uma correta política de reforma agrária não precisa ser complementada por políticas sociais compensatórias – em algumas situações podem ser necessárias, no curto prazo e emergencialmente, políticas assistenciais –, pois ela é social na sua essência. Este novo enfoque se sustenta também na noção de que o desenvolvimento valoriza os interesses da sociedade, em geral, e dos locais, de forma particular, priorizando a vida, enquanto qualidade e durabilidade, em detrimento ao crescimento ou acumulação econômica.

DILEMAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

No século XIX, a contestação ao modelo colonial (monoculturista, exportador e tecnologicamente tradicional) se fazia pela busca de uma alternativa global do modelo de sociedade, incluindo-se aí a estrutura fundiária, ou seja, da posse e uso da terra. No entanto, os compromissos deixados pelo regime imperial – conservador e garantidor dos privilégios das oligarquias agrárias – inviabilizaram as transformações necessárias para a pretendida modernização e construção da sociedade nacional “autônoma”. Posteriormente, a República obteve pouco sucesso na superação desse modelo. A construção do projeto Brasil, economicamente forte e socialmente justo, foi protelado e com ele foram adiadas as reformas, entre elas a agrária, porque incluía a democratização fundiária. Em razão disso, ou seja, de expectativas não realizadas, instaurou-se um processo de frustrações e estigmatizações.

O estigma¹¹ (Goffman, 1988) atribuído aos excluídos transforma as vítimas nos primeiros responsáveis pelo seu fracasso. A cultura dominante estabelece os atributos, que assumem normatividade de conduta “consensuais”, estabelecendo categorias e hierarquias sociais. Estigmatizando grupos sociais, reafirma-se a ordem social imposta pela responsabilização dos excluídos, pela própria condição e pela incapacidade de incluir-se através dos mecanismos convencionais, especialmente o trabalho. As diferenças sociais são apresentadas como naturais, invertendo a percepção do real.

Nesta perspectiva, qualquer política de transformações estruturais no rural constitui uma interface perturbadora de interesses oligárquicos e geradora de profundas transformações nas relações, alianças, conflitos e contradições, tanto na sociedade local quanto na regional e/ou nacio-

nal. A desestruturação da fonte do poder patrimonialista/latifundiário instaura confrontos, disputas, violências, enfim conflitos sociais, crescentemente cotidianos. As transformações estruturais geram novas referências valorativas, éticas e de convívio social, recriando sonhos e idealizações do futuro. Esta é a dimensão cultural estratégica de políticas públicas que respeitem o social construído historicamente e que se inspirem na valorização das diferenças e não no seu aniquilamento. Social este que se manifesta pela criatividade de organização, pelas novas formas de solidariedade e pela politização das lutas. A reforma agrária vista nesta perspectiva não é uma medida pontual e nem concerne somente aos interesses exclusivos dos sem-terra, mas, ao contrário, se insere na concepção de um projeto de sociedade.

No Brasil a noção de desenvolvimento local se fortalece através de políticas públicas, de organizações locais formais e informais. Sua dinâmica se deve às metodologias de indução do desenvolvimento econômico e sustentável. O chamado DLIS¹² – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – prevê a metodologia participativa como força motriz do sucesso das iniciativas. O desenvolvimento local resulta, sobretudo, da mobilização de recursos. Nesta dimensão, o local é um território natural, porém socialmente construído, delimitado por um conjunto complexo de variáveis e indicadores: clima, fauna, flora, modo de vida, identidades, política, etc., que no conjunto atribuem especificidades. Pode-se definir o desenvolvimento local como as dinâmicas social, econômica, política e cultural num território demarcado por especificidades que induzem mudanças qualitativas naquele espaço.

O desenvolvimento local resulta da potencialização da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. Fundamenta-se, sobretudo, nas potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que compõem o patrimônio sociocultural ou também chamado capital social. Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento, como antecipação do futuro a ser atingido e as escolhas de estratégias operacionalizadas em planos integrados de desenvolvimento. Este é o cenário em que políticas públicas de desenvolvimento se fundem com o social para valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis.

Uma estratégia que está sendo apropriada para burlar a exclusão social, no meio rural, é a incorporação de re-

ursos tecnológicos de baixo custo, por meio de ações associativas ou comunitárias que otimizam os ganhos, através da compra e venda em comum, da pressão para barganhar melhores preços ou para a criação de sistemas condominiais de coleta e transporte e, em alguns casos, industrialização dos produtos. Porém, esta estratégia somente terá sucesso se ancorada em políticas públicas de apoio financeiro e técnico, de qualificação profissional e de infra-estrutura.

As experiências revelam a crescente complexidade no que se refere às políticas públicas, em que instituições diversas, com responsabilidade social, se associam para cumprir um papel até recentemente monopólio do Estado. Nestes casos, parece consolidar-se a simbiose entre política pública e política social, uma sendo a outra e vice-versa.

NOTAS

1. Granjeiro, termo usado no sul do Brasil, refere-se a produtores agropecuários, com presença maior na agricultura cerealeira, muitos ascendentes da condição de agricultores familiares, usuários de área “média” (entre 100 e 300 ha), em geral qualificado e modernizado. Vive da atividade (sua especulação se assenta nas oportunidades tecnológicas e de produtos), tem sensibilidade ambiental e social no trato com a sociedade local e com os empregados e constitui grupo social em ascensão.
2. Exemplo de sistema caboclo é o Faxinal, muito comum no Alto Uruguai, do Rio Grande do Sul, no oeste de Santa Catarina e no Paraná. O Faxinal é uma forma de organizar a comunidade. O sistema de Faxinal integra: “extrativismo, pecuária e agricultura, conhecido como faxinal, combinado com a técnica do pousio. Aos poucos também expandem a atividade suinícola (pelo sistema conhecido como de ‘roças de mato’ ou de ‘clareira’), a atividade pecuária do leite e a ampliação do extrativismo da madeira e da erva mate” (Gehlen, 1998:129). Em consequência os caboclos (ou “nacionais” ou “pêlo duro”), considerados intrusos, eram expulsos das terras de mato (Martini, 1993).
3. Edvino Zanatta, agricultor familiar, dono de moinho familiar de cereais, filho de imigrantes italianos no Rio Grande do Sul, membro e atuante da Comissão Pastoral da Terra (da Igreja Católica) e residente em Campo Erê (Santa Catarina).
4. A inclusão dos *nacionais* na política de colonização do governo do Rio Grande do Sul, no início do século XX, deu-se dentro do polêmico espírito republicano de promover um desenvolvimento nacionalista com os brasileiros, pressupondo que a presença massiva de estrangeiros pudesse ser um perigo para a soberania nacional.
5. Somente em 1988 a Constituição reconheceu a legítima reivindicação de reconhecimento das terras ocupadas pelos quilombolas.
6. O Pronaf foi implantado a partir de 1996 e há uma análise detalhada em Gasques e Conceição (2001).
7. Testemunho do agricultor João Ramalho. *Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra*, n.80, p.13, fev. 1989.
8. Afrânio Garcia (2003) mostra, neste artigo, entre outros assuntos, as origens sociais do movimento dos sem terra.
9. Em 1961, reuniram-se, na cidade uruguaia de Punta del Este, os presidentes dos países americanos (OEA), sendo que o documento

conjunto final defendia a reforma agrária como prioridade para a América Latina.

10. O estudo mais recente e amplamente fundamentado sobre os impactos locais e regionais dos assentamentos é o de Leite et al. (2004).

11. O estigma visa tornar o processo social excludente e aparentar as diferenças sociais como naturais, invertendo a percepção do real e responsabilizando os estigmatizados pela sua exclusão, como resultado da incapacidade de adaptação ao meio ou ao trabalho (no caso dos caboclos). Visa, enfim, evitar a negação do modelo social que lhes é estruturalmente excludente (Goffman, 1988).

12. O DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) é um projeto integrante do Programa AED (Agência de Educação para o Desenvolvimento) que é público, fundado em 2001. Fazem parte o Sebrae, o PNUD, a Unesco, o Projeto DLIS e a Arca (Sociedade do Conhecimento). Disponível em:

<http://www.aed.org.br/frame_geral.php?pagina_principal=sobre_tema/index.php?cont=sobre_tema_dlis>, no portal:
<<http://www.dlis.org.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R.C. de. *Abrindo o pacote tecnológico*. São Paulo: Polis/CNPq, 1986.
- BANDECCHI, B. Origem do latifúndio no Brasil. *Cadernos de História* 4. São Paulo, Obelisco, 1967.
- BOULIN, J.-Y.; GILBERT, C.; TADDÉI, D. (Orgs.). *Le temps de travail*. Paris: Syros, 1993.
- DAHRENDORF, R. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar/Edusp, 1992.
- FASE. *Pesquisa sobre força de trabalho agrícola em regiões de fronteira*. Rio de Janeiro: Acordo Finep/Inan/Fase, 1979. (3º Relatório semestral de pesquisa).
- FERREIRA, B.; SILVEIRA, F.G.; GARCIA, R.C. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. (Orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001. p.479-539.
- GAIGER, L.I.G. *Culture, religion et praxis socio-politique: la pastorale de libération et le Mouvement de Travailleurs Ruraux Sans-terre au Sud du Brésil*. Lovaina: Université Catholique de Louvain, 1991. (tese).
- GARCIA, A. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. *Sociologias*, Porto Alegre, PPGS, ano 5, p.154-189, jul./dez. 2003.
- GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. (Orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.
- GEHLEN, I. Identidade estigmatizada e cidadania excluída: a trajetória cabocla. In: ZARTH, P.A. et al. *Os caminhos da exclusão social*. Ijuí: Unijuí, 1998. p.121-141.
- GEHLEN, I.; MÉLO, J.L.B. de. A dinâmica da agricultura no Sul do Brasil: realidade e perspectivas nos anos noventa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.2, p.99-108, abr./jun.1997.
- GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, Koogan, 1988.
- GUANZIROLI, C.H.; CARDIM, S.E. (Coord.). *Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, 2000.
- JEAN, B. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, PPGS-UFRGS. v.6, p.51-75, 1994.
- LEITE, S.; HERÉDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRAS, M.; CINTRÃO, R. (Orgs.). *Impactos dos assentamentos – Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Nead/Unesp, 2004.
- LERRER, D. *Reforma agrária: os caminhos do impasse*. São Paulo: Garçon, 2003.
- MARTINE, G.; GARCIA, R.C. *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987.
- MARTINI, M.L.F. *Sobre o caboclo-camponês: um gaúcho a pé*. Dissertação (Mestrado) – UFRGS/PPGS, Porto Alegre, 1993.
- NEUFVILE, S. Travail et loisirs, histoire d'un divorce. *Alternatives économiques*, Paris, n.139, p.46, jul./ago. 1996.
- PNUD/IPEA/FJJ/IBGE. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. 1998.
- VAINER, C.B.; AZEVEDO, V.R. de. *Classificar, selecionar, localizar: notas sobre a questão racial e a migração*. Rio de Janeiro: PUR/UFRJ [s.d.].
- ZARTH, P.A. *História agrária do Planalto gaúcho: 1850-1920*. Ijuí: Unijuí, 1997.

IVALDO GEHLEN: Professor do Departamento de Sociologia e dos Programas de Pós-Graduação de Sociologia, de Desenvolvimento Rural e de Agronegócios da UFRGS – Porto Alegre (ivaldo@ufrgs.br).

O PROGRAMA FOME ZERO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

MARIA CARMELITA YASBEK

Resumo: O artigo apresenta algumas reflexões sobre o Programa Fome Zero, no contexto das políticas sociais brasileiras dos anos recentes, sob a influência do ideário neoliberal. Traz um sumário do Programa e desenvolve uma análise de seu significado social e político em face da questão social brasileira, apresentando seus primeiros resultados e as principais polêmicas técnicas e políticas.

Palavras-chave: fome zero; questão social; política social.

Abstract: This article presents some reflections on the No Hunger Program, in the context of the Brazilian social politics in recent years, under the influence of neo-liberal ideals. It brings a summary of the Program and develops an analysis of its social and political meaning regarding the Brazilian social question. It also presents its first results and the main technical and political polemics.

Key words: no hunger; social questions; social politics.

Este texto propõe-se a examinar algumas ambigüidades e tensionamentos que perpassam a política social brasileira neste início de milênio, privilegiando a análise de um dos seus programas emblemáticos: o Programa Fome Zero, que emerge no país em um contexto de profundas transformações societárias e de alterações na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social.

Cabe inicialmente observar que, no cenário político dos anos recentes, a pobreza e a desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões de filantropia e solidariedade social. O avanço do ideário da “sociedade solidária”, como base do setor privado e não mercantil de provisão social, parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do denominado Terceiro Setor.

Este tratamento, em termos mais gerais, insere-se nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, que vêm sendo implementados por meio de uma reversão política neoliberal caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos trabalhistas e sociais legais, pela erosão das políticas de

proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos.

“A articulação: trabalho, direitos e proteção social pública que configurou os padrões de regulação sócio estatal do Welfare State, cuja institucionalidade sequer alcançamos, está em crise. Crise que expressa o aprofundamento da cisão entre o econômico e o social, instala desregulações públicas, reitera as desigualdades, confronta práticas igualitárias e constrói uma forma despolitizada de abordagem da questão social fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos diferentes interesses em jogo nas relações Estado/Sociedade” (Yazbek, 2002:172).

Assim, as propostas em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social são reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade.

São mudanças que encolhem o mundo público e reduzem “a cidadania aos bem sucedidos no empreendimento privado mercantil” (Paoli, 1999:10). Mudanças que tornam opacos os espaços de reconhecimento da pobreza e da exclusão social como manifestações da questão social

brasileira, como expressões de relações sociais vigentes nesta sociedade e dessa forma como expressões da desigualdade estrutural do país. “É bom lembrar que a questão social circunscreve um terreno de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre os cidadãos na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania” (Yazbek, 2002:172).

Uma hipótese para melhor entender as razões das ambíguas estratégias de enfrentamento à pobreza no âmbito da política social brasileira é o reconhecimento da profunda “incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e ‘inadaptados’ à vida social, não reconhece seus direitos sociais” (Yazbek, 2002: 173). “Não por acaso, onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário da filantropia” (Telles, 1998:19). Esta lógica, que subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, moldou para a política social brasileira um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, como bem atestou o Programa Comunidade Solidária e seus desdobramentos. Seus fundamentos na solidariedade social e em componentes éticos e humanitários presentes na sociedade, capazes de mobilizar adesões e apoios generalizados, reforçaram o deslocamento de ações no âmbito da proteção social para a esfera privada, colocando em questão direitos constitucionalmente afiançados. Se, por um lado, a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade Social e os direitos sociais para o campo da responsabilidade pública e da universalização dos acessos, por outro, o quadro social mais amplo caracteriza-se por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pelo seu reordenamento e crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora que transformam em simulacro as possíveis saídas inovadoras estabelecidas constitucionalmente para a Seguridade Social.

Não se pode esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais, especialmente da Assistência Social (os mais pobres). Ou seja, permanecem nas polí-

ticas de enfrentamento à pobreza brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, além da ausência de parâmetros públicos no reconhecimento de seus direitos, reiterando a imensa fratura entre direitos e possibilidades efetivas de acesso às políticas sociais de modo geral. Ao contrário, carências se acumulam e se sobrepõem, desafiando possíveis soluções e deixando de lado grandes segmentos populacionais desprovidos de qualquer sistema público de proteção social.

Nos anos recentes, no âmbito do Estado, a necessidade de assegurar um mínimo de subsistência aos pobres vem evidenciando o que Draibe (2002) denomina de uma “inflexão gradual do padrão pretérito de proteção social”, observada no plano das políticas, programas e instituições por meio de três características: “a descentralização, os novos parâmetros para a alocação de recursos e a redefinição das relações público/privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais. A nova institucionalidade das políticas sociais, que daí emerge, caracteriza-se ainda por uma expansão e multiplicação dos mecanismos participativos e, na grande parte dos programas, pelo reforço do poder regulatório do Estado”.

Um outro aspecto vem chamando a atenção na experiência brasileira recente no que se refere às alterações nas políticas sociais: a ampliação de programas compensatórios no âmbito da transferência de renda em suas diversas modalidades e níveis de operação (municipal, estadual e federal).

Apesar da predominância dessas características, merecem reconhecimento: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Loas em 1993 e implantado em 1996, que, apesar do baixíssimo “corte” de renda para selecionar seus usuários, alcança aproximadamente 1 milhão e 400 mil beneficiários; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti; e o Programa Bolsa-Escola, que, embora constitua um benefício bastante modesto, hoje alcança todos os municípios do país, configurando uma emergente rede de proteção social.

O PROGRAMA FOME ZERO

Para uma análise das alternativas que se desenham para a questão social brasileira, particularmente na definição de estratégias de combate à pobreza, como é possível constatar, por exemplo, em propostas atualmente localizadas no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à

Fome – MDS e especialmente no Programa Fome Zero, é necessário ter como referência as relações sociais mais amplas, que particularizam a sociedade brasileira na atual conjuntura, assim como o que representou a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na construção da democracia, da República e da nação. Para Oliveira (2003), esta eleição colocou em questão mais uma vez, na história brasileira, a “disputa pelos sentidos da sociedade”. Entre as disputas centrais a serem travadas nos próximos anos, está aquela pelo lugar do social na construção da nação. São os rumos e a politização desse debate que permitirão a um Programa como o Fome Zero se colocar (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Os riscos enfrentados nessa disputa são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como direito. Até o momento, as propostas não rompem com a ótica seletiva e emergencial, com o desenvolvimento de ações de caráter paliativo, focalizadas e sem inovações.

Portanto, trazer à análise um Programa como o Fome Zero, no contexto da refilantropização da questão social brasileira e da despolitização da política social, é enfrentar uma temática complexa, que supõe diversos caminhos analíticos e diferentes ângulos a serem considerados em sua análise. Nesta oportunidade, o Programa será abordado a partir de dois aspectos:

- sua proposta e seu significado social e político em face da questão social brasileira;
- sua gestão, primeiros resultados e algumas polêmicas de ordem técnica e política.

Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil

A proposta apresentada ao debate público, em outubro de 2001, em um documento de 132 páginas, foi elaborada pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (ex-ministro do recém extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome), com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, apresentou-se como principal objetivo a formulação

de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. Na apresentação do documento, assinada por Luiz Inácio Lula da Silva, já estava explícita a preocupação do programa na “conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza (...) significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (...) também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar”.

O documento apresenta a alimentação como direito humano básico e a prioridade do combate à fome e à miséria como questão que vem mobilizando a sociedade brasileira há mais de uma década. Também destacam-se a *Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida* (1992/93), o amplo movimento social liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade, e o Conselho de Segurança Alimentar – Consea. São realizadas, ainda, a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome no país e no mundo e das políticas existentes nessa área e, para finalizar, uma síntese das propostas (Projeto Fome Zero, 2002).

O conceito de segurança alimentar que norteou o projeto foi explicitado neste documento, ficando claro que no Brasil a pobreza e o desemprego são as causas principais da fome, constatando que o aumento da capacidade produtiva no país não resultou na diminuição relativa dos preços dos alimentos nem na maior capacidade de aquisição desses alimentos pelos segmentos mais pobres da população. Entende-se por segurança alimentar “a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais

assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas” (Projeto Fome Zero, 2002). Ressalta-se também que a alimentação deve ser acessível a todos, com dignidade.

Ao abordar *o problema da fome*, o projeto apresenta dados da FAO (2000), do PNUD (2000), do Banco Mundial (2000), da Cúpula Mundial da Alimentação (1996/Roma) e de outras organizações sobre a fome no Brasil e no mundo, afirmando que a fome não tem diminuído no mundo, assim como não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos. Mostra também que, no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste e que as forças do mercado não vêm sendo capazes de resolver o problema.

O Projeto Fome Zero efetiva uma *avaliação dos programas* existentes na área da alimentação e nutrição a partir dos anos 90: em uma rápida síntese histórica, destaca a novidade representada pelo Consea e a importância da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em julho de 1994; faz referência ao Programa Nacional de Alimentação – Pronan do Ministério da Saúde; e mostra os impactos negativos da extinção do Consea e da criação do Conselho do Comunidade Solidária, no governo FHC, sobre a questão da segurança alimentar. Apresenta, ainda, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, reativado com a seca do Nordeste, que teve distribuição recorde de cestas em 1998.

Em 1999, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária priorizou uma proposta de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – o Comunidade Ativa – para superação da fome e da pobreza. Nos dois últimos anos do governo FHC, emergiram o Projeto Alvorada (2001), um rearranjo dos programas anteriores, que incorporou recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza, o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação (para crianças até seis anos e gestantes), substituindo o Leite é Saúde.

São apresentados também programas específicos: Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; Programa de Combate às Carências Alimentares e Bolsa-Saúde; Programa Cestas Básicas – Prodea; e Cupons de Alimentação (exemplificados com o “Food Stamp”¹). Apontam-se o papel da reforma agrária e da agricultura familiar, as políticas de renda mínima e Bolsa-Escola e o papel da Previdência Social, além de problematizar outras iniciativas de Estados e municípios, como os restaurantes populares, os Fóruns Estaduais de Segurança Alimentar, a merenda escolar e outros.

O documento Fome Zero define o público a que se destina e apresenta a estimativa da população brasileira em situação de carência alimentar ou em situação vulnerável a ela. São apresentados estudos que definem uma linha de pobreza/indigência única para o país e outros que diferenciam as regiões (indigente: população cuja renda familiar *per capita* não alcança o valor de uma cesta alimentar; pobre: população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos²).

Os conceitos de pobreza, fome e desnutrição “têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado (...) A fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil (...) por conta disso, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais” (Projeto Fome Zero, 2002). O projeto mostra que, no caso brasileiro, a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda.

A metodologia apresentada no projeto tem como ponto de partida a Linha de Pobreza – LP do Banco Mundial, que corresponde a US\$ 1,00/dia, considerada uma linha de pobreza extrema. A partir dela foi realizado um processo de regionalização e de distinção das zonas urbana e rural. Com base nas linhas de pobreza regionalizadas, calculou-se o número de famílias³ e de respectivas pessoas pobres.

Os resultados apontam um público potencial de 44.043 milhões de pessoas que constituem 9.324 milhões de famílias, cujas características são detalhadamente apresentadas no projeto.

Finalmente, é apresentada uma síntese em que são retomadas as causas da fome no país:

- a insuficiência da oferta de produtos agropecuários;
- problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização;
- falta de poder aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego.

O documento afirma que, historicamente, essas três causas têm-se revezado, mas, neste início de século XXI, a principal causa da fome está na insuficiência da demanda efetiva causada por concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento e, portanto, resultados inseparáveis do modelo econômico vigente (gerando um círculo vicioso da

fome). Propõe-se o equacionamento da questão por meio da ampliação da demanda de alimentos, do barateamento do preço dos alimentos e de programas emergenciais para atender à população excluída do mercado, reconhecendo que é preciso alterar o modelo econômico (crescimento com distribuição de renda) (Projeto Fome Zero, 2002).

As políticas emergenciais de segurança alimentar são consideradas indispensáveis para o enfrentamento do problema e devem ser acompanhadas da criação de condições e da obrigatoriedade das famílias em ter seus filhos na escola e da instituição de conselhos com a participação dos beneficiários. Devem, em síntese, ser políticas educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (para a defesa de direitos) e emancipadoras (visando a autonomia).

O projeto supõe ainda que essas políticas sejam acompanhadas de *ações estruturais* (geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, alfabetização de adultos, reforma agrária e bolsa-escola e renda mínima) e *específicas* (Programa Cúpom de Alimentação, doações de cestas emergenciais, segurança e qualidade dos alimentos, ampliação do PAT, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar e outros). São ainda propostas *políticas locais* (estaduais e municipais): programas para as áreas metropolitanas – como restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, novo relacionamento com as redes de supermercados –; programas para pequenas e médias cidades – como banco de alimentos, parceria com varejistas, agricultura urbana –; e programas para áreas rurais, como apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo.

Quanto aos custos do projeto, estão estimados os programas específicos com estimativas de custo anual e origem dos recursos. A principal proposta específica (cupons de alimentação) prevê um custo anual de R\$ 19,9 bilhões, “um montante de recursos relativamente pequeno”, conforme afirma o próprio projeto, “para erradicar a fome”, pois os gastos sociais (exceto a Previdência) de diversos programas realizados atualmente são da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano, o que é mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do Programa de Cupons de Alimentação proposto. O projeto indica ser possível redirecionar parte dos recursos já existentes, gerenciar melhor os recursos disponíveis (como por exemplo o Fundo de Combate à Pobreza) e prever novos recursos.

Finalizando, o documento aborda a questão de sua institucionalidade, propondo-a diretamente vinculada à Pre-

sidência da República, assim como propõe a recuperação da experiência do Consea.

Rápidas Considerações sobre a Proposta

Uma avaliação inicial do documento revela tratar-se de estudo consistente e bem elaborado, no âmbito da segurança alimentar, que muito poderá contribuir para a sociedade brasileira caminhar na efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. A relação entre o emergencial e o permanente presente em todo o texto do documento, em diferentes perspectivas temporais com propostas de curto, médio e longo prazos, é sem dúvida um dos aspectos mais relevantes do projeto. Entretanto, cabe ressaltar que o texto apresenta lacunas, particularmente na problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social que historicamente caracteriza a sociedade brasileira e ao não levar em consideração outros programas sociais no âmbito do enfrentamento à pobreza, principalmente as políticas de seguridade social conforme propõe a Constituição Federal de 1988. Sua articulação à seguridade social, constitucionalmente afiançada, e às demais políticas setoriais configura-se necessária e urgente, tendo em vista a superação da histórica desarticulação e superposição das ações sociais no país. Isso porque as políticas de seguridade já têm os instrumentos necessários à descentralização e à criação de novos mecanismos, já que os existentes podem ser redirecionados para os objetivos do programa, evitando paralelismo e superposição de ações no âmbito do enfrentamento à pobreza.

A interface com a assistência social, enquanto política orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais, deveria ser orgânica, uma vez que a questão da fome é também, sem dúvida, um desafio a ser enfrentado no âmbito da instauração de mínimos sociais no país, como afirma a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição federal de 1988) em seu artigo primeiro: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Sem dúvida, o direito humano à segurança alimentar e nutricional localiza-se no conjunto dos mínimos sociais, a que têm direito todos os cidadãos do país. Para Sposati (1997) na definição dos mínimos sociais o que está em

questão é o estabelecimento de um padrão básico de inclusão social que contenha a idéia de dignidade e de cidadania. Afirma Sposati (1997:13): “Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social (...) é fundar uma nova cultura num contexto de grande acidez à sua proliferação. Por isto denomino este processo de revolução da consciência da cidadania”. E, mais adiante, “considero que há uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra que considero ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão” (Sposati, 1997:15). Assim, “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade*. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade o focalismo” (Sposati, 1997:10, grifos da autora).

Assim sendo, trata-se da constituição de um padrão básico de proteção e inclusão para os segmentos mais vulneráveis e de baixos rendimentos de nossa sociedade (que, nos anos recentes, têm sido submetidos a critérios de alta seletividade e focalização em termos de acesso a serviços sociais).

Nesse sentido, é preciso vincular o Fome Zero às políticas de seguridade social e a outras ações no campo da proteção social, em uma perspectiva de inclusão social conforme aponta a Loas em seu artigo 25: “Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar financeira e tecnicamente iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social”.

Significado Social e Político diante da Questão Social⁴ Brasileira

O debate sobre o significado social e político do Projeto Fome Zero, na sociedade brasileira, tem como pano de fundo as relações sociais mais amplas, assim como o contexto em que emerge e o que representou a eleição de Lula na construção da democracia, da República e da nação. “Eleição que, como afirma Francisco de Oliveira (2003), colocou em questão, mais uma vez na história brasileira a ‘disputa pelos sentidos da sociedade’ num

contexto em que caminhamos na contramão de interesses do capitalismo contemporâneo. Para o autor, disputas centrais serão travadas nos próximos anos, questões estratégicas deverão ser enfrentadas, o novo governo inicia um processo que poderá dar um caráter de centralidade ao social na construção da nação” (Yazbek, 2003a:47).

Há política nas políticas sociais, há direção e interesses em confronto, seja na perspectiva de “recomposição do sistema de controle dominante, seja direcionada para a alteração/transformação desse sistema com a prevalência dos interesses e demandas dos segmentos alvo da política” (Abreu, 2002:133). Essa disputa, que nos anos recentes, sob inspiração do ideário neoliberal, configurou um perfil despolitizado e refilantropizado para as políticas sociais brasileiras, no qual a pobreza ocupou o “lugar da não política”, onde foi “figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da Filantropia” (Telles, 1998:15), está mais uma vez colocada.

Sem dúvida, o Programa Fome Zero coloca em evidência o lugar da pobreza na sociedade brasileira. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, as universidades, as lideranças locais, os governantes de Estados e municípios e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questões públicas, alvo de opções políticas que põem em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual (Telles, 1998:3).

São os rumos e a politização desse debate que permitirão ao Programa se colocar (ou não) numa perspectiva assistencialista e conservadora, ou se localizar efetivamente na direção do enfrentamento da questão social, que, como refere Iamamoto (1998:28), “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem. É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência” que se movem interesses sociais distintos e que disputam os “sentidos da sociedade”.

Essa disputa apresenta um grande risco: que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social (e assim não se politizando). É evidente que uma “cruzada solidária” contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo), mas é também mais do que conhecida a necessidade de enfren-

tar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza.

Como afirma Valente (2003:23), referindo-se à solidariedade de grandes grupos empresariais (Pão de Açúcar, Nestlé e outros), “a Segurança Alimentar da população não pode ser garantida por meio da solidariedade (...) estas ações devem ser progressivamente assumidas pelo Estado e desenvolvidas dentro da ótica de garantia de direitos e inseridas em um processo emancipatório de construção da cidadania”.

Sabe-se que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade como os encontrados no Brasil, mas sabe-se também que as políticas sociais respondem a necessidades e direitos concretos de seus usuários. Entretanto, constata-se que neste país nunca foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, as políticas sociais brasileiras têm-se mostrado erráticas e tímidas, incapazes sequer de atenuar a enorme desigualdade que caracteriza nossa sociedade. Focalizadas⁵ apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza (Silva, 2001) e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais.

Sob esse ângulo de análise, o Programa Fome Zero, apesar de seu grande apelo simbólico (tal como o Programa Comunidade Solidária), não apresenta inovações, pelo menos em seu desenho concreto inicial, embora em sua proposta original fique explícita a perspectiva de associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social e a medidas de cunho mais estrutural.

A GESTÃO DO PROJETO FOME ZERO: SUA ESTRUTURAÇÃO, POLÊMICAS TÉCNICAS E POLÍTICAS

Primeiros Resultados

O Fome Zero foi apresentado como um Programa de todo o governo, envolvendo todos os Ministérios. Inicialmente, contou com a estrutura do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Mesa e do Consea. Posteriormente, em janeiro de 2004, passou a integrar as ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que reuniu as ações do Ministério de Assistência Social (extinto), do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

e da Secretaria do Bolsa-Família, sendo empossado como seu titular o deputado federal e ex-prefeito da cidade de Belo Horizonte, Patrus Ananias. Sua proposta, como já apresentada, é combinar políticas estruturais, específicas e locais, sendo um aspecto positivo do Programa a integração entre os órgãos federais envolvidos nas ações (não se observa uma relação com o Ministério das Cidades). Apesar desse aspecto, no momento sua visibilidade pública vem se efetivando sobretudo pelo Programa Cartão Alimentação (política específica).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, até janeiro de 2004, as principais ações do Programa foram: o atendimento de 1.900.000 famílias, totalizando 11 milhões de pessoas, em 2.369 municípios, prioritariamente localizados nas regiões semi-áridas do Nordeste.

O projeto-piloto iniciado nos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí (semi-árido nordestino), evidenciou a interligação de diferentes dimensões da questão, como, por exemplo, a necessidade da água e da construção de cisternas para obtê-la. Essas ações (de natureza estrutural) foram desencadeadas pelo Programa Articulação do Semi-Árido, que construiu 22.040 cisternas. Foi criada também uma linha de crédito destinada à construção de pequenas obras hídricas dentro do Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf Semi-Árido, tendo sido concluídas 205 obras e previstas mais 81. O investimento na alfabetização de adultos está em andamento: nesses dois municípios, 494 jovens e adultos foram alfabetizados. Atualmente, outros 193 municípios desenvolvem iniciativas para implantar Programas de Alfabetização (Programa Brasil Alfabetizado do MEC e Programa Alfabetização Solidária).

Outra ação estrutural em andamento é a formação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local em todo o país. Esses consórcios já reuniram, em média, 20 municípios para o desenvolvimento de ações interligadas no âmbito do desenvolvimento local, como microcrédito, inclusão digital, incentivo à agricultura familiar, etc. Outra ação desencadeada e em andamento é o registro civil gratuito. Em Guaribas e Acauã, foram emitidos 400 documentos.

Como políticas específicas, além do Cartão Alimentação (Programa Cartão Alimentação – PCA), que define um benefício de R\$ 50,00 para cada família com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo, estão também as Ações Emergenciais para grupos específicos, como a distribuição de alimentos em acampamentos dos

sem-terra, às comunidades indígenas e aos quilombolas. Em maio foi iniciada a primeira distribuição de alimentos em caráter emergencial a 113.909 famílias, de 626 acampamentos credenciados pelos Incras regionais. Até outubro de 2003, foram distribuídas 490 mil cestas básicas.

Para as comunidades indígenas de Mato Grosso do Sul, foram financiadas ações de desenvolvimento local para 11 mil famílias. Na Bahia foram distribuídas 14 toneladas de alimentos para os Tupinambás.

O terceiro programa específico – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Programa do Leite) – atendeu, em 2003, 2.570 produtores em 67 municípios. O governo vem adquirindo leite e alimentos (6.935 toneladas de alimentos) desses produtores.

A ampliação da merenda escolar constitui a quarta política específica e vem alcançando escolas indígenas (1.711); creches (17.600) e mais do que dobrou o valor *per capita* da merenda.

A quinta política específica é a Nutrição Materno Infantil (Bolsa-Alimentação), em atuação em quase todos os municípios brasileiros (o Mesa realizou em 2003 o repasse de R\$36 milhões ao ministério da Saúde). Em 2003 foram cadastradas 206 mil famílias.

Como última dessas políticas está o Banco de Alimentos (37 projetos em diferentes Estados em parceria com o Sesc).

As principais polêmicas e críticas sobre o Programa Fome Zero, desde sua apresentação pelo Instituto de Cidadania, estão relacionadas ao processo de implantação técnica e política, bem como à sua gestão e efetividade.

Entre as primeiras polêmicas esteve a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MP nº 103 de 01/01/2003), a partir da consideração de que uma nova instituição não resolveria o problema da fome e que os programas de transferência monetária deveriam ser expandidos (Peti, Agente Jovem, BPC, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Renda, Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, etc.), questão que parece estar encaminhada com a criação do MDS e a recente unificação dos cartões, com a implantação do Bolsa-Família.

A opção pela vinculação (exclusiva) do uso dos R\$ 50,00 do Cartão Alimentação à compra de alimentos, questão da qual o governo não abriu mão, e a exigência de recibos e notas fiscais (atualmente são aceitas outras comprovações, inclusive testemunho) foram outros dois temas objeto de polêmicas.

Os riscos da fragmentação e pulverização das ações do programa e sua despolíticação contribuem para reeditar a

filantropia e a caridade, assumidas, nesse contexto, não apenas individualmente, mas também por grandes grupos econômicos.

O corte do público beneficiário pela linha de pobreza parece ser um dos pontos mais vulneráveis do programa, por “focar” nos mais pobres entre os pobres, promovendo seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação. “O custo dessa ‘discriminação negativa’ pode ser alto. Em primeiro lugar por excluir famílias e pessoas que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade (...) Em segundo, porque a pobreza tem uma espacialidade, ou seja, territórios definidos, onde, de modo geral, as condições de precariedade são generalizadas para todos os que aí vivem” (Tavares, 2003), o que exige ações mais globalizadas. A perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no “dever humanitário e solidário” e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais.

Finalmente, a opção por priorizar para seu primeiro ano de funcionamento os municípios da região do semi-árido nordestino deixa muitas indagações e inquietações sobre os possíveis impactos desse tipo de proposta, em face dos crescentes riscos e vulnerabilidades das populações das regiões urbanas, particularmente de suas periferias metropolitanas.

O PROGRAMA FOME ZERO E A LÓGICA NEOLIBERAL

Até o momento, as ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Nesse sentido, não rompem com a lógica neoliberal. São ações que nos colocam, como aponta Telles (1998:22), “no fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam” programas como esse. Aí parece estar o maior desafio do programa, e que “diz respeito às mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania. Essas mediações, a serem construídas e reinventadas, circunscrevem um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia. Disputa que diz respeito também ao sentido político e desdobramentos possíveis de programas de enfrentamento à pobreza (...) Pois, no fio da navalha em que transitam, suas promessas de cidadania dependem grandemente da refundação da polí-

tica como espaços de criação e generalização de direitos” (Telles, 1998:22).

Não se pode esquecer que essa disputa ocorre numa sociedade em que, historicamente, as ações de enfrentamento à pobreza têm se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas. “Essa matriz conservadora, baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado, permeou o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais inclusos nas faixas de renda mais baixas, vem gerando uma condição de ‘prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade (...) sendo a identidade do trabalhador pobre tratada como algo inferior’ (Zaluar, 1985:49). No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do ‘pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (Yazbek, 2003b:50). Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio.

NOTAS

1. Programa de Ajuda Alimentar dos EUA, que opera por meio do fornecimento de cupons ou cartões eletrônicos que são utilizados para compras de alimentos em varejistas previamente cadastrados. Em 2001 atendeu 7,3 milhões de domicílios e 17,2 milhões de pessoas por mês, tendo custado US\$ 1,25 bilhão/mês. Os cupons podem ser usados também para a compra de sementes e plantas destinadas a produzir alimentos em jardins e hortas, mas não podem ser usados para comprar bebidas alcoólicas, cigarros, vitaminas, remédios, alimentos prontos, alimentos para animais de estimação e itens não alimentares.

2. Ipea – Mapa da Fome (1993); Hoffman (2001); Rocha (2000); Árias (1999a); Ferreira et al. (2000).

3. O conceito de família adotado foi o de “família extensa”: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados.

4. Ao se colocar como referência a questão social, está se discutindo a divisão da sociedade em classes cuja apropriação da riqueza socialmente gerada é extremamente diferenciada. Estão sendo colocadas em questão, portanto, a desigualdade e a disputa pela apropriação da riqueza social. Questão social que se reformula, redefine, agrava ou atenua, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico/social por natureza excludente.

5. De acordo com Silva (2001), o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade, não se contrapõe à universalização de direitos. “Todavia, no contexto de reforma dos programas sociais na América Latina a concepção de focalização vem significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações, já estruturalmente vulneráveis, em detrimento de ações universais, interrompendo, assim, um processo de lutas sociais por universalização dos direitos sociais em curso no continente latino-americano e, especificamente, no Brasil, nos anos 80” (Silva, 2001:13).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.M. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade – indicações para o debate. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, Ufama, v.6 n.1, 2002.

DRAIBE, S.M. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. *Políticas Públicas: proteção e emancipação*, 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>.

IAMAMOTO, M. *O serviço social na contemporaneidade*. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, F. *Aula inaugural do curso de Ciências Sociais USP*. São Paulo, 1. sem. 2003. Mimeografado.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n.55, p.9-33, 1997.

SILVA E SILVA, M.O. *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

TAVARES, L. *O Programa Fome Zero*. Rio de Janeiro: UERJ, 2003. Disponível em: <<http://www.outrobrasil.net>>.

TELLES, V.S. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Polis, 1998. p.1-23.

PROJETO FOME ZERO. Instituto de Cidadania. 3. versão, 2002.

VALENTE, F.L.S. A mobilização da sociedade será fundamental. *PUC Viva*, Revista dos professores da PUC-SP, São Paulo, ano 5, n.19, 2003. (Entrevista).

YAZBEK, M.C. *Classes subalternas e assistência social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP e Associação Paulista de Saúde Pública, v.12, n.1, p.43-51, jan./jun. 2003b.

_____. Voluntariado e profissionalização na intervenção social. *Intervenção Social*, Revista do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa/Beja. Portugal, n.25/26, p.171-184, nov. 2002.

MARIA CARMELITA YAZBEK: Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP (mcyaz@uol.com.br).

DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CLARICE SEIXAS DUARTE

Resumo: O presente artigo aborda o regime jurídico aplicável ao ensino fundamental, buscando analisar se a figura jurídica do direito público subjetivo presta-se à exigibilidade judicial de políticas públicas educacionais, tendo em vista, especialmente, a necessidade de adaptação do conceito ao contexto de uma Constituição que adota o modelo do Estado Social de Direito.

Palavras-chave: direitos sociais; direito público subjetivo; políticas públicas educacionais.

Abstract: The present article discusses the juridical system applied to the middle school. It analyzes the juridical role of the subjective public right to check if it is pertinent to the judicial demands of the educational public politics. It considers especially the need of adaptation of the concept into the context of a Constitution that adopts the State Social of Right.

Key words: social rights; subjective public right; educational public politics.

O presente artigo tem como objetivo examinar se a figura jurídica do direito público subjetivo, prevista no art. 208, § 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988, para disciplinar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, presta-se à exigibilidade judicial de políticas públicas educacionais. Para tanto, serão analisadas as condições de adaptabilidade do instituto, desenvolvido na Alemanha no final do século XIX, ao contexto de uma Constituição do Estado Social de Direito, notadamente no que se refere à ampliação de sua titularidade e de seu objeto, sempre à luz dos princípios que informam nosso ordenamento jurídico.

Entretanto, em que consiste, afinal, o direito público subjetivo? O jurista alemão Georg Jellinek, cuja obra, publicada em 1892, é um marco para a temática, definiu esta figura jurídica como sendo “o poder da vontade humana que, protegido e reconhecido pelo ordenamento jurídico, tem por objeto um bem ou interesse” (Jellinek, 1910:10). Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao

indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo).¹

O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor.

Na realidade, a grande inovação desta figura, na época de seu surgimento na Alemanha no final do século XIX, foi o reconhecimento de um poder de exigência (pretensão) do particular em face dos Poderes Públicos, tendo como objeto a prestação devida.² Como pressuposto para a aceitação deste poder conferido ao indivíduo, está a idéia de que entre o Estado e seus membros existe uma relação jurídica e, conseqüentemente, os conflitos dela resultan-

tes podem ser resolvidos judicialmente (Estrada, 1997), ao contrário, por exemplo, do que ocorria no Estado Absolutista, em que os súditos eram vistos apenas como sujeitos de deveres e obrigações. Ocorre que a jurisdicização das relações instauradas com o Estado implica, necessariamente, a limitação de seu poder. Aliás, foi o processo de luta pela limitação do poder absoluto que resultou em uma série de modificações nas organizações das instituições modernas, notadamente no que se refere à evolução do conceito de personalidade individual, elemento fundamental para a compreensão da teoria de Jellinek sobre os direitos públicos subjetivos.

Na visão deste autor, a personalidade é uma categoria própria do direito público, formada pelo conjunto de capacidades jurídicas reconhecidas e concedidas ao indivíduo pelo ordenamento estatal e por meio da qual o homem é elevado à condição de sujeito de direito, passando a fazer parte da tutela jurídica. É da personalidade jurídica do indivíduo que deriva a possibilidade de provocar o Estado no interesse individual, colocando em movimento normas do ordenamento jurídico (Jellinek, 1910:62-63; 92-93). Note-se que o acionamento do ordenamento é feito em nome da perseguição de vantagens individuais, justamente porque o interesse individual é reconhecido como merecedor de uma proteção jurídica especial. Na prática, cria-se um mecanismo de defesa contra abusos do poder estatal e proteção da liberdade individual, ideais fortemente identificados com os valores do pensamento jurídico liberal.

Tradicionalmente, no modelo do Estado Liberal clássico, a exigibilidade individual de direitos civis e políticos sempre esteve calcada no reconhecimento de uma posição jurídica que confere aos seus titulares a possibilidade de barrarem qualquer intervenção estatal indevida em sua esfera própria de liberdade.³ De acordo com esta concepção, o que se pretende é uma omissão (conduta negativa) dos Poderes Públicos: não agir de forma arbitrária, ou seja, desrespeitando os parâmetros legais previamente estabelecidos. Entretanto, a busca por um patamar mínimo de igualdade, não apenas jurídica mas também material e efetiva – grande bandeira dos direitos sociais⁴ –, exige uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção de direitos, pois o que se pretende é criar, por parte dos Poderes Públicos, condições concretas de vida digna.

Assim, no contexto das Constituições do Estado Social, que incorporaram em seu catálogo um extenso rol de direitos sociais, o grande desafio é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de

realizar prestações positivas. Estas prestações nada mais são do que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente. Em outras palavras, o controle da atuação do Estado não mais está adstrito à exigibilidade de uma conduta negativa e ao respeito aos parâmetros legalmente estabelecidos (não invadir a esfera de liberdade do indivíduo, senão expressamente autorizado em lei), mas deve estar voltado ao cumprimento dos objetivos e programas de ação governamentais constitucionalmente delineados (como os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, dentre outros previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988). O importante é notar que, nestes casos, o que se busca não é mais uma abstenção, mas a realização de direitos por meio da implementação de sistemas públicos adequados de saúde, educação, assistência social, etc.

A implementação dos programas constitucionalmente delineados, ou dos sistemas públicos necessários à efetivação dos direitos sociais, se faz por meio de um conjunto de atos que podem adquirir as mais diferentes formas de expressão jurídica. De fato, para dar concretude a uma política pública, são tomadas medidas que, embora unidas por objetivos comuns, têm natureza jurídica distintas, tais como: leis ordinárias ou complementares; medidas provisórias; emendas constitucionais; decretos; planos; atos administrativos; regulamentos; etc. (Bucci, 2002).

Os instrumentos jurídicos citados constituem apenas parte de um processo complexo, que envolve diferentes etapas até a concretização de uma política pública, da formação e planejamento à execução e avaliação (Bucci, 2002). O processo inicia-se pela escolha das prioridades e dos meios adequados para atingir os fins estabelecidos, além da determinação dos caminhos a serem adotados. Um outro elemento essencial da política pública diz respeito à previsão de financiamento, pois a destinação de recursos é indispensável à contratação de pessoal, oferta de serviços, etc. Por fim, deve haver uma fase de avaliação dos resultados da política adotada, o que inclui o controle e a fiscalização de sua implementação pela sociedade civil, pelos Tribunais de Contas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, até mesmo, pelo Judiciário.

Do ponto de vista jurídico, dada a complexidade deste conjunto de medidas, o grande desafio tem sido o de estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas. Será que a figura clássica do direito público subjetivo seria o meio adequado para tanto?

Ora, reconhecer ao indivíduo (deixemos, por ora, o problema dos grupos vulneráveis, alvos prioritários dos direitos sociais) a possibilidade de interferir nas decisões sobre alocação de recursos, realização de programas sociais, definição de prioridades de ação governamental, sobretudo pela via judicial, é uma hipótese vista com grande resistência por boa parte da doutrina e da Jurisprudência. Entende-se que o Judiciário acabaria tendo que julgar questões cuja apreciação são da esfera do juízo de oportunidade e conveniência da Administração Pública. Na prática, o risco da chamada “politização” do Judiciário acaba funcionando como uma grande barreira à efetivação dos direitos sociais.

Entretanto, e quando a Constituição reconhece, expressamente, um direito social como um direito público subjetivo, como o fez com o ensino obrigatório e gratuito (cf. art. 208, § 1º da CF/88)? Quais as consequências práticas daí advindas? Ela reconhece o direito a uma pretensão individual (uma vaga na escola), ou à realização de políticas públicas? Esta figura presta-se a esses objetivos indistintamente?

O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente. Quanto a este aspecto, parece não haver muita polêmica. Ocorre que, como estamos diante de um direito social, o seu objeto não é, simplesmente, uma prestação individualizada, mas sim a realização de políticas públicas, sendo que sua titularidade se estende aos grupos vulneráveis. É isso o que será demonstrado em seguida.

Em primeiro lugar, vale lembrar que o direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social.⁵ O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum.

Ora, não se pode esquecer que o direito público subjetivo visa resguardar interesses individuais quando os mesmos coincidem com o interesse público. Isso significa que o reconhecimento de que o indivíduo pode fazer funcionar a máquina estatal em seu interesse não se choca com o bem comum; ao contrário, faz parte dele. O reconhecimento de pretensões aos indivíduos pela lei vem reforçar a proteção de sua liberdade e não transformá-los em direitos privados.

O importante é perceber que a implantação de um sistema público adequado de educação interessa não apenas aos beneficiários diretos do serviço (alunos), mas à coletividade, já que a educação escolar constitui um meio de inserir as novas gerações no patrimônio cultural acumulado pela humanidade, dando-lhe continuidade. Quando um indivíduo exerce seu direito ao ensino obrigatório de forma isolada e não coletiva, ele está acionando uma norma geral e abstrata em seu interesse próprio. Contudo, vale destacar que, para o indivíduo fazer funcionar a máquina estatal em seu interesse, é preciso que, por trás do interesse particular, também o interesse público seja protegido (afinal, trata-se de um direito público). Aliás, este aspecto assume função de destaque no quadro de um Estado Social, pois o objeto da proteção recai sobre um direito social e este aspecto não pode ser desprezado.

O grande problema, hoje, não é mais a fundamentação e o reconhecimento da exigibilidade individual do direito à educação, mas sim a interpretação do atual sentido de uma figura jurídica, que, embora tenha surgido para proteger valores marcadamente individualistas (resguardar o cidadão *contra* interferências abusivas do Estado na sua esfera de liberdade), está inserida num novo contexto. Uma compreensão adequada do direito público subjetivo deve levar em conta os parâmetros que informam a atual Constituição brasileira, notadamente o modelo de Estado por ela adotado, que pressupõe a adoção de uma postura intervencionista na área social. De fato, as novas tarefas impostas aos Poderes Públicos no Estado Social de Direito não se limitam à produção de leis ou normas gerais, mas abrangem a elaboração e implementação de políticas públicas, que se tornam os grandes eixos orientadores da atividade estatal (Comparato, 1998).

É evidente que se as condições de efetivação dos direitos sociais dependem de ações estatais concretas, sem as quais o programa social neles contido não se realiza, isso significa que a sua plena satisfação extrapola o nível da satisfação individual do direito (a determinação judicial da abertura de uma vaga em uma escola pública, por

exemplo). Na realidade, constitui um dos fundamentos do Estado de Direito Social a possibilidade de participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens. Se essa participação for negada, pois o Poder Público não organiza sistemas adequados para atender à demanda dos grupos mais despidos de poder, por exemplo, deve-se buscar proteção jurídica para corrigir esta situação indesejada. A figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas.

No Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, com a adoção dos princípios do Estado Social e Democrático de Direito, houve uma transformação profunda no cenário jurídico. A previsão de veiculação de conflitos de interesses meta-individuais por meio de ações judiciais – de que são exemplo a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação popular – fez com que essa categoria assumisse novas dimensões. De fato, quando se trata de interesses coletivos ou difusos, é possível afirmar que a ação transformou-se em um canal de participação social na gestão da coisa pública, ou seja, em um instrumento de participação política, o que constitui uma forma de concretizar a democracia participativa consagrada em nosso sistema jurídico.

Contudo, deve-se frisar que a ação judicial é apenas um canal de exigibilidade do direito subjetivo, e não o seu fundamento. Na realidade, no contexto de um Estado Social, o fundamento para a exigência de cumprimento de uma prestação positiva por parte da administração encontra-se nas leis e políticas públicas constitucionalmente delineadas, que formam a base para a ação concreta dos Poderes Públicos. O desrespeito a estes parâmetros é que enseja uma reação por parte dos cidadãos, sendo a legitimidade de agir a consequência processual para remediar esta situação irregular.

Aqui vale a pena explorar uma distinção importante no âmbito da Teoria Geral do Direito, notadamente aquela que se faz entre direitos e garantias: “os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens” (Miranda, 1998:88). O direito público subjetivo, em si, não é uma garantia *stricto sensu*, embora constitua um instrumento jurídico que veio reforçar o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social. Na acepção larga do conceito de garantia, pode-se incluir, no caso da educação, a conside-

ração de certos princípios, como o da obrigatoriedade do ensino (entendida como a imposição de um dever ao Estado) e o da sua gratuidade em estabelecimentos oficiais, além da vinculação constitucional de receitas. Todo esse conjunto deve ser interpretado de forma a assegurar a fruição do direito ao ensino fundamental.

Desde o regime anterior, o art. 176 da Emenda Constitucional de 1969 já estabelecia, de forma explícita, a educação como um dever do Estado. Já a vinculação de recursos não constava da Emenda Constitucional de 1969, mas foi re-introduzida em nosso sistema jurídico, em dezembro de 1983, por meio da Emenda Calmon, regulamentada somente em 1985.⁶ Com relação à gratuidade universal do então chamado ensino primário oficial, este princípio já estava presente na Emenda Constitucional de 1967, que manteve, neste particular, o disposto na Constituição de 1946. A gratuidade é um corolário da obrigatoriedade do ensino imposta aos Poderes Públicos.

O que se está pretendendo demonstrar é que alguns dos dispositivos previstos em nossa Constituição atual – como, por exemplo, o art. 205, *caput* da CF/88 “a educação, direito de todos e dever do Estado (...)” e o art. 208, I “será efetivada mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito (...)” são análogos aos previstos na Carta de 1969. Tais dispositivos, independentemente da previsão expressa da figura do direito público subjetivo, eram suficientes para derivar pretensões individuais em face do Estado no campo educacional.

Daí decorre, então, que a Constituição contém um instrumento inútil? Não, pois no contexto de um Estado Social de Direito a figura do direito público subjetivo, quando aplicada a um direito social, deve ser interpretada de forma ampliada em relação ao momento de seu surgimento, sob a égide do Estado Liberal, a fim de assegurar a exigibilidade coletiva e não apenas individual, do bem jurídico protegido. O seu objeto também deve ser alargado, para incluir as políticas públicas. Esta perspectiva, por si só, já diferencia a proteção atual do direito ao ensino fundamental em relação àquela do regime anterior, em que os parâmetros do modelo de Estado Social não estavam previstos.

Na realidade, o fato de a Constituição atual ter enunciado de forma expressa o direito público subjetivo como regime específico do direito ao ensino fundamental conferiu aos indivíduos, irrecusavelmente, uma pretensão e uma ação para exigirem seus direitos, o que, no caso de outros direitos sociais, vem suscitando maiores objeções, pois o seu objeto primário é a realização de políticas públicas.

A função de se prever de forma expressa na Constituição que um determinado direito é público subjetivo é afastar, definitivamente, interpretações minimalistas de que direitos sociais não podem ser acionáveis em juízo, nem gerar pretensões individuais. Trata-se de uma figura que vem reforçar o regime já existente, além de constituir uma baliza para a melhor compreensão dos direitos sociais, sob o prisma do seu potencial de efetividade.

Na leitura de Luis Roberto Barroso (1993:106-7), “é bem de ver, no entanto, que o constituinte preferiu não sujeitar-se a riscos de interpretação em matéria à qual dedicou especial atenção: o ensino fundamental. Desse modo, interpretando a si mesmo, fez incluir no § 1º do art. 208 a declaração de que ‘o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo’. O dispositivo, todavia, não deve induzir ao equívoco de uma leitura restritiva: todas as outras situações jurídicas constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual–dever do Estado configuram, da mesma sorte, direitos públicos subjetivos”.

É interessante notar que, de acordo com a interpretação supracitada, a explicitação do direito público subjetivo não veio conferir um novo regime – em termos qualitativos – ao ensino fundamental em relação aos demais direitos sociais, embora tenha o efeito notável de conferir, de imediato, a *todos*, uma pretensão individual, dispensando-lhes de terem que provar, como condição de uma ação desta natureza, a não implementação ou insuficiência de uma política pública. No caso de um direito público subjetivo, a pretensão individual é concorrente e não substitutiva em relação à pretensão pública. A previsão expressa de um direito público subjetivo confere, apenas, uma diferença de grau à pretensão. Assim, mesmo para aqueles casos em que o direito público subjetivo não está previsto de forma expressa, o indivíduo tem o direito de exigir uma prestação individual; apenas a pretensão primária é pública (podendo ser exercida pelo Ministério Público, por exemplo) e está voltada, prioritariamente, à exigibilidade de políticas públicas.

Reconhecendo que a derivação de direitos subjetivos diretamente da Constituição, independentemente de previsão expressa, embora absolutamente defensável, não é nada óbvia, acredita-se que a enunciação do ensino fundamental como direito público subjetivo traz consequências importantes e que não devem ser subestimadas.⁷ Na cultura jurídica brasileira, fortemente moldada por valores inerentes ao Estado Liberal de Direito, a utilização de uma categoria consagrada como a do direito

público subjetivo para a proteção de um direito social contribui para a superação de certos preconceitos, notadamente aquele relativo ao reconhecimento da exigibilidade coativa e imediata perante o Judiciário desta categoria de direitos.

Note-se que quando o assunto é a efetivação dos direitos sociais pela via do Judiciário, por meio da utilização de remédios constitucionais (garantias processuais),⁸ o que se discute, na realidade, são os limites do jurídico em oposição ao campo reservado à esfera política. Afirmar que a busca pela plena efetivação de direitos sociais implica a necessidade da não omissão do Judiciário em face das demandas que envolvem a implementação de políticas públicas coloca-nos, necessariamente, em conflito com uma das tradições mais arraigadas na cultura jurídica brasileira. Isso porque, para além da questão que envolve a alegada “preservação da separação dos poderes”, há, ainda, o ideal de “neutralidade axiológica” nas teorias e de “isenção política” nas práticas jurídicas.

Do que foi exposto neste artigo, pode-se dizer que, se o Executivo, mesmo tendo implementado uma política pública para garantir o ensino fundamental, deixar pessoas privadas de vagas nas escolas por falta de boa execução administrativa, estará sujeito a uma interpelação judicial por via do exercício de uma pretensão individual. Mais do que isso: em que pese o reforço da proteção constitucional conferida ao direito ao ensino fundamental, o regime jurídico geral aplicável aos direitos sociais impõe, por si só, uma nova atitude do Estado, notadamente a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, sempre tendo em vista a realização do princípio da igualdade material (cf. art. 3º, especialmente incisos I e III) e a proteção efetiva da dignidade humana (cf. art. 1º, III), que constituem seus verdadeiros fundamentos.

É importante perceber que o reconhecimento da proteção individual não pode ser negado aos direitos sociais em geral, independentemente de sua previsão expressa como direito público subjetivo. Ainda assim, neste campo, a pretensão pública deve ser prioritária, pois a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas, o que envolve interesses que transcendem a esfera do indivíduo singularmente considerado. Esta é a razão pela qual, aliás, insistimos na ampliação do objeto e da titularidade da figura do direito público subjetivo, para abranger as políticas públicas, entendidas como o conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade, base de toda ordem social (Frischeisen, 2000:58).

NOTAS

Partes destas idéias foram expostas na tese de doutorado, ver Duarte (2003).

1. “A dicotomia [entre direito objetivo e subjetivo] pretende realçar que o direito é um fenômeno *objetivo*, que não *pertence* a ninguém socialmente, que é um *dado* cultural, composto de normas, instituições, mas que, de outro lado, é também um fenômeno *subjetivo*, no sentido de que faz, dos sujeitos, *titulares* de poderes, obrigações, faculdades, estabelecendo entre eles relações. Assim, quando falamos no *direito* das sucessões significamos algo objetivo, quando mencionamos o *direito* à sucessão de um herdeiro, mencionamos que algo lhe pertence. Para clarificar, lembramos que o inglês tem duas palavras diferentes para enunciar os dois termos: *law* (direito objetivo) e *right* (direito subjetivo)” (Ferraz Júnior, 1994:146, grifos do autor).

2. O reconhecimento de autênticos direitos subjetivos implica, apenas, a pertinência de um bem da vida a alguém. Já a pretensão caracteriza-se pelo poder conferido ao titular de exigir um comportamento positivo ou omissivo por parte do sujeito passivo.

3. Os direitos civis estão, em grande parte, previstos no art. 5º da Constituição Federal: liberdade de manifestação do pensamento (inciso IV); liberdade de consciência e de crença (inciso VI); direito à intimidade (inciso X); direito de ir e vir (inciso XV); liberdade de associação (inciso XVII), dentre outros. Já os direitos políticos, dentre os quais se destaca o direito de votar e ser votado, estão disciplinados no art. 14 e seguintes do mesmo diploma legal.

4. Os direitos sociais estão, em grande parte, previstos no art. 6º da Constituição Federal: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

5. Tanto é assim que o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (grifos nossos).

6. A Emenda Calmon foi incorporada à Constituição como o § 4º do art. 176.

7. Uma outra vantagem da previsão expressa do direito público subjetivo ao ensino fundamental decorre mais da natureza deste último do que propriamente da forma de sua proteção. Melhor dizendo: a enunciação de um direito público subjetivo tem muito mais condições de realizar seu potencial se o objeto desse direito e da pretensão estiver bem precisado, o que ocorre no campo da educação. Na realidade, no caso do direito ao ensino fundamental, não há nenhum obstáculo de ordem teórica para que o indivíduo exerça uma pretensão concorrente em relação à pretensão pública (ação civil pública, por exemplo), pois o objeto da pretensão, o bem jurídico protegido, está muito bem delineado em nosso sistema jurídico, que, aliás, conta com uma série de outros mecanismos que apontam na mesma direção: a prioridade absoluta ao ensino fundamental.

8. “A Constituição de 5 de outubro de 1988 foi de todas as Constituições brasileiras aquela que mais procurou inovar tecnicamente em matéria de proteção aos direitos fundamentais. Não o fez porém sem um propósito definido, que tacitamente se infere do conteúdo de seus princípios e fundamentos: a busca em termos definitivos de uma compatibilização do Estado Social com o Estado de Direito mediante a

introdução de novas garantias constitucionais, tanto do direito objetivo como do direito subjetivo” (Bonavides, 2000:502). Dentre as “regras de máxima amplitude previstas no propósito de alicerçar essa última modalidade de Estado” [a eficácia do Estado Social assentado sobre as bases do Estado de Direito], o autor destaca: a ação de descumprimento de preceito constitucional, prevista no art. 102 (a arguição de descumprimento de preceito fundamental desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei); a cláusula aberta do art. 5º, § 2º (os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte); o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º); e a regra que determina a apreciação, pelo Judiciário, de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV) (Bonavides, 2000:507).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, L.R. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BUCCI, M.P.D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COMPARATO, F.K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n.138, p.39-48, abr./jun. 1998.
- DUARTE, C.S. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- ESTRADA, A.J. *La teoría de los derechos públicos subjetivos en la obra de Georg Jellinek*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997.
- FERRAZ Jr., T.S. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FRISCHEISEN, L.C.F. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- JELLINEK, G. *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*. Milano, 1910.
- MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. Coimbra, Coimbra Ed., 1998. (Tomo IV – Direitos Fundamentais).
- SARLET, I.W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

CLARICE SEIXAS DUARTE: *Vice-presidente do Centro de Direitos Humanos, Professora do programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas e Professora convidada do programa de pós-graduação da Universidade Católica de Santos (clasduarte@uol.com.br)*.