

**NOTAS SOBRE EMPREGO, POBREZA
E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**
Relatório nº 2

**CONVENIO
INTERAMERICAN FOUNDATION - IAF**

CURITIBA

OUTUBRO/1987

**NOTAS SOBRE EMPREGO, POBREZA
E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL
Relatório n.º 2**

**CONVÊNIO
INTERAMERICAN FOUNDATION - IAF**

159n **IPARDES-Fundação Edison Vieira.**
 Notas sobre emprego, pobreza e políticas
 sociais no Brasil: relatório n.2. Curitiba,
 1987.
 55p.
 Convênio Interamerican Foundation/IPARDES.

1.Emprego. 2.Pobreza. 3.Política social.
4.Setor informal. 5.Ação comunitária. 1.Títu-
lo.

CDU 304(81)

IPARDES-FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA

CARLOS ARTUR KRÜGER PASSOS - Diretor-Presidente

NEI CELSO FATUCH - Secretário Geral

CARLOS MANUEL V.A. SANTOS - Coordenador de Pesquisa

ZÉLIA HILLÃO PAVÃO - Coordenadora do Centro Estadual de Estatística

Euclides Marchi - Coordenador do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento

EQUIPE TÉCNICA

**Claudemir G. Liberal (acadêmico de economia), Darli Machado Sant'Ana (socióloga),
Demian Castro (economista), Luciene Pazinato da Silva (acadêmica de sociologia),
Mária José Rosseti (socióloga), Marisa Sugamoto (socióloga), Rosângela Digiovanni
(antropóloga), Sandra Jacqueline Stoll (antropóloga) - coordenadora**

APOIO TÉCNICO OPERACIONAL

Luiza de Fátima Pilati Lourenço (normalização bibliográfica)

**Letícia T.C. Konarski (editoração), Maria Cristina Ferreira (revisão), Léia R.C.
Oliveira (digitação e processamento de texto), Edson Luiz Rigoni (reprografia)**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 EMPREGO E SETOR INFORMAL NO BRASIL.....	7
2 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	26
3 POLÍTICAS COMUNITARIAS NO BRASIL.....	44
NOTAS DE REFERÊNCIAS.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

INTRODUÇÃO

A tentativa de avaliar diversas políticas sociais concebidas e executadas pelo Estado, no Brasil, esbarra frequentemente em dificuldades que abrangem desde a inexistência de critérios e/ou parâmetros de avaliação adequados até a falta de transparência das ações públicas, que impedem, inclusive, o levantamento de informações confiáveis. Além disso, não há unanimidade em relação ao que se entende por políticas sociais.

Por outro lado, nem sempre as ações governamentais, como aquelas que objetivam promover e consolidar iniciativas da comunidade e, ao mesmo tempo, possibilitar sua participação no processo de planejamento, são explicitamente tratadas como "políticas". Essa modalidade de intervenção às vezes se apoia formalmente em aparelhos especificamente criados para desenvolver e/ou atingir o campo comunitário. Quando inexistem tais aparelhos, a mediação se dá através de outras instituições públicas, que promovem ações dirigidas à comunidade e visam à reformulação dos moldes tradicionais da intervenção social do Estado.

De certa forma, é possível pensar que essas ações são concebidas e executadas na esteira de um conjunto de acontecimentos nem sempre facilmente separáveis. De um lado, no plano político, têm-se a questão da democracia e a crise ou decadência da intervenção e regulação autoritária do Estado na socie-

dade. De outro, no plano mais estritamente econômico (agindo como fator acelerador do processo político), a crise do padrão de acumulação da economia brasileira, especialmente a partir do chamado II choque do petróleo em 1979, e seus vínculos com a crise a nível internacional ocasionaram um acúmulo de problemas - alguns de natureza estrutural -, tais como desemprego, subemprego, dívida externa, grande elevação de taxas de juros, falências, concordatas, etc.

Recuperar integralmente esses dois movimentos conjugados - o plano político e o econômico - em muito ultrapassaria os propósitos deste texto; no entanto, eles constituem referenciais básicos a partir dos quais poder-se-á discutir melhor as políticas sociais e as ações, menos explícitas, que se amparam em idéias de "planejamento participativo" e "promoção da comunidade". Essas últimas deveriam ser tratadas, em prol pelo menos da transparência, como integrantes das políticas sociais.

Faz-se necessário, portanto, estabelecer por que uma certa ação governamental pode ser considerada, primeiro, como "política comunitária" e, segundo, como integrante do elenco de políticas sociais.

Além disso, deve-se considerar que o Estado, ao participar decisivamente da gestão da força de trabalho, é obrigado a realizar um diagnóstico da dinâmica do emprego e dos mercados de trabalho se pretende ter sucesso nas suas ações. Note-se que diagnósticos equivocados desdobram-se em ações inadequadas.

Uma outra questão dentro da avaliação de políticas sociais se refere ao porquê da dicotomia entre "política econômica" e "política social" se, a rigor, todas as políticas executadas pelo Estado atingem o corpo social e implicam algum tipo de alteração, mesmo que seja extremamente localizada. É possível afirmar que, enquanto instância preponderantemente política, o Estado reflete ativamente as características da sociedade, a qual, por estar sujeita às leis mercantis e de valorização do capital, não é dotada de mecanismos automáticos de distribuição equitativa da riqueza (nem o mercado é completamente apto para acionar mecanismos corretivos de redistribuição da riqueza). Não há, portanto, uma correlação inexorável entre capitalismo e bem-estar geral da população.

Os requisitos de acumulação de capital não são exatamente os mesmos do bem-estar. Variáveis como salários e emprego são determinadas pelo nível de atividade econômica, que depende, fundamentalmente, dos lucros e investimentos dos capitalistas; isto é, produto, emprego e renda dependem das decisões e interesses privados - tomados individualmente e não em bloco - de um segmento da sociedade. Essa dinâmica econômica movida por lucros e investimentos não se traduz automaticamente em bem-estar social nem implica crescimento sustentado. A alternância de períodos de baixa e de alta atividade econômica, além de crises, faz parte da trajetória das economias capitalistas.

Tal dicotomia, que apresenta, de um lado, a acumulação de capital e, de outro, a distribuição estruturalmente diferenciada dos rendimentos (ou lucro e investimentos versus em-

prego e salários) se traduz numa divisão do trabalho a nível das esferas do Estado capitalista, pela qual simultaneamente é levado a articular políticas económicas para atender às demandas imediatas dos processos económicos dominantes - taxas de juros, subsídios, reserva de mercado, isenções, etc. - e "políticas sociais" destinadas (exigidas como condição de legitimação) aos segmentos da sociedade que não decidem quanto ganhar,* para os quais as leis de mercado não asseguram automaticamente saúde, educação, alimentação, transporte, habitação, etc. Além disso, esses segmentos estão sujeitos sempre ao fantasma do desemprego e à busca de fontes alternativas de sobrevivência marcadas pela sub-remuneração e baixa produtividade. Neste caso, o Estado aparece especificamente como interventor e regulador das condições de reprodução da força de trabalho.

Mas a comprovação de uma dicotomia entre acumulação e bem-estar social - e entre política económica e política social - não significa que, sob determinadas condições históricas, o Estado, consensualmente, não possa elaborar e executar uma política que procure aproximar e sincronizar ao máximo tais pólos. Rui Mauro Marini, em entrevista concedida à Revista Senhor, afirma:

Pensar uma política de desenvolvimento nacional não é apenas cuidar da moeda ou programar grandes investimentos, não é nem mesmo - por fundamental que isso seja - preocupar-se com o desenvolvimento tecnológico. É, sobretudo, pensar a política económica como uma política social.⁴

*Os lucros são proporcionais aos investimentos; portanto, a decisão de gastos em investimentos contém uma visão antecipada do quanto ganhar ou lucrar.

O caráter social da ação estatal é reafirmado ao atingir um público constituído, essencialmente, pela força de trabalho e respectivos núcleos familiares, isto é, agindo diretamente sobre as condições de reprodução desses segmentos da população. Ao mesmo tempo, os efeitos da intervenção social do Estado se farão ou não sentir de forma diferenciada, de acordo com os diversos tipos de inserção da força de trabalho em atividades econômicas. Isso implica afirmar que ocupações em atividades produtivas de diversa natureza propiciarão à força de trabalho condições diferenciadas de acesso aos bens e serviços públicos existentes.

A partir dessas considerações, é possível perceber que o analista das ações públicas de natureza social defronta-se, no Brasil, com uma multiplicidade de questões que exigem um ordenamento mínimo. Em primeiro lugar, requer-se um mapeamento das condições conjunturais e estruturais do desenvolvimento da economia e sociedade brasileiras, de forma a identificar algumas das características que determinam a dinâmica específica de tal desenvolvimento. Tal esforço deve localizar historicamente as diversas injunções dos fenômenos a serem estudados, assim como articular os diversos planos do devir social, isto é, recuperar seus aspectos políticos e econômicos.

Em segundo lugar, faz-se necessário refletir a natureza e características do Estado no processo de constituição e desenvolvimento da sociedade (por exemplo, levar em consideração e problematizar o fato de que, no Brasil, o Estado tem desempenhado o papel de empresário na montagem de um setor produtivo estatal, essencial para o avanço da industrialização)

para depois avaliar criticamente as diversas modalidades de intervenção que ao longo do tempo é capaz de articular. Especificamente, é preciso vincular a análise mais geral (teórica e histórica) a respeito do Estado com a forma e conteúdo que assume a intervenção social em determinados períodos históricos.

Essas duas indicações, que poderiam sintetizar "economia e sociedade" e "estado e sociedade", precedem logicamente o campo da avaliação política e da avaliação de políticas sociais.

Por último, um esforço analítico adicional e de considerável proporção faz-se necessário quando se deseja avaliar algum tipo de ação pública induzido pelos paradigmas do "planejamento participativo" e da "promoção de atividades comunitárias". Isso porque, pelo menos discursivamente, tal modalidade de intervenção pretende-se alternativa e assume feições diferentes em diversos estados da Federação, tanto pelas especificidades sócio-econômicas, quanto pela diversidade do tecido político-partidário que concebe e executa essas ações em cada estado.

Neste relatório, pretende-se analisar alguns dos fatores responsáveis pela exclusão social e pobreza absoluta no Brasil, realizar uma retrospectiva das políticas sociais e uma avaliação crítica do padrão de proteção social brasileiro e, finalmente, tecer algumas considerações sobre as chamadas "ações comunitárias".

1 EMPREGO E SETOR INFORMAL NO BRASIL

Durante os últimos 30 anos, verificaram-se notáveis transformações no país: sua estrutura produtiva passou a ser preponderantemente industrial-urbana, o setor agrícola deixou de ser o principal empregador da força de trabalho e desenvolveu-se um moderno setor terciário ligado à dinâmica industrial, que hoje responde pela maior geração relativa de empregos. Sob uma certa ótica, as mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações tornam o Brasil similar a qualquer país capitalista dos centros hegemônicos. No entanto, a notável performance da economia e seus impulsos modernizadores não foram suficientes para resolver integralmente os problemas do emprego, persistindo ainda impressionantes contingentes da população apta para trabalhar. Essa população não tem a mínima perspectiva de obter empregos produtivos e remunerações condizentes para o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência.

Nos anos 50, a Comissão Econômica para América Latina - CEPAL - defendeu o paradigma da industrialização enquanto principal fator de modernização e resolução dos problemas sociais ocasionados pela pobreza absoluta, além de introduzir e generalizar as técnicas e práticas de planejamento global e setorial a nível estatal. No entanto, apesar de vários países da região terem abandonado a nomenclatura "subdesenvolvido"

e terem se transformado nos chamados países de industrialização recente, persistem graves problemas sociais, os quais, de certo modo, obrigam a deslocar o papel demiúrgico da industrialização para esferas de análise que incorporem decisivamente a influência do passado colonial e do monopólio mercantil, a permanência de estruturas agrárias atrasadas e, finalmente, o terreno do Estado e da Política.

É interessante notar que, se num primeiro momento, a industrialização era tida como a principal indutora de progresso e eliminadora da miséria, posteriormente, na década de 60 - com o esgotamento do chamado modelo de substituição de importações e diante da permanência e agravamento de alguns problemas sociais -, passou a ser considerada a principal responsável pelo subemprego e miséria, em função de seu caráter "intensivo em capital" e por vir acompanhada de forte dependência tecnológica e financeira.

No entanto, os dados para o Brasil parecem não confirmar essa avaliação da performance do setor secundário. Segundo Vilmar Faria:

Quer em termos da literatura latino-americana que examinou a questão das relações entre industrialização e emprego na periferia subdesenvolvida na década dos 60, quer em termos dos prognósticos resultantes das análises políticas do mesmo período, o que surpreende, nas mudanças que acabamos de analisar, é o dinamismo - em termos de criação de emprego - do setor secundário brasileiro, particularmente após 1960.

A explicação para esses resultados surpreendentes se deve, em grande medida, ao fato de que as análises prospectivas realizadas na década de 60 extrapolaram a experiência dos anos cinquenta e não levaram na devida consideração a possibilidade de que o novo surto expansivo far-se-ia com base em tecnologia mais avançada e, provavelmente, poupadora de mão-de-obra, mas que isso incidirá apenas para os produtos e processos já existentes. Tais perdas, que certamente ocorreram, foram mais do que compensadas, pela criação de empregos em setores antes

inexistentes: a expansão explica-se em grande parte, pela expansão de subsetores industriais inteiramente novos, onde a introdução de nova tecnologia não destruiu emprego, pois estes simplesmente inexistiam.²²

Assim, do total dos novos empregos no período 1950-80, 30,9% foram criados pelo setor secundário (um total de 8 247 613 dos quais 5,2 milhões pela indústria de transformação e 2,5 milhões pela construção civil) contra pouco mais de 10% pelo setor primário (um total de 2,8 milhões de novos empregos, dos quais 22 mil entre 1970-80). O setor terciário, que nesse período contribuiu com mais de 50% dos novos empregos,²³ abriga diversas atividades econômicas, umas de natureza eminentemente capitalista, ligadas à dinâmica urbano-industrial, portanto institucionalizadas, e outras de corte essencialmente informal. Aliás, a maior parte das atividades econômicas não-institucionalizadas e organizadas sob as formas capitalistas tende a se incluir nesse setor, limitado conceitualmente por homogenizar falsamente diversas atividades e processos econômicos. Por outro lado, as atividades não-institucionalizadas constituem quase integralmente o chamado setor informal.

Como se tentará mostrar a seguir, o desempenho do sub-setor "organizado" não foi em nada desprezível e o do "não-organizado"²⁴ não resultou do caráter "intensivo em capital e

²²O que o autor chama de novo surto expansivo se refere ao período do 'milagre econômico' de 1967-73.

²³Em relação aos critérios que justificam a classificação 'organizados' e 'não-organizados' e às formas de se aproximar da sua quantificação através dos Censos Demográficos e Econômicos, consultar: SOUZA, Paulo Renato. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. Campinas, 1980. p.142. Tese, Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. QUADROS, Waldir J. A nova classe média brasileira: 1950-1980. Campinas, 1985. p.78. Tese, Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.

"importado" dos processos produtivos implantados, e sim do descontrolado e permanente excedente de mão-de-obra. Por isso, essas atividades não-organizadas requerem outras explicações que não a crítica à natureza material - pouco absorvedoras de mão-de-obra das forças produtivas instaladas no país.

Porém, deve-se levar em consideração duas questões (uma parcialmente tratada anteriormente) para ponderar o desempenho do setor terciário em matéria de emprego: primeiro, que durante o período 1950-80 se sucederam intervalos de aceleração do ritmo de crescimento econômico com outros de desaceleração. Nos anos 50, houve aceleração do ritmo de crescimento, particularmente entre 1955 e 1960. Na década de 60, observa-se uma forte desaceleração entre 1962 e 1967, quando tem início o chamado período do "milagre", até 1973, com notáveis taxas de crescimento comandadas pela produção industrial de bens intermediários, de consumo durável e de capital. A partir de 1973, inicia-se um intervalo de desaceleração do ritmo de crescimento, que atinge seu momento mais crítico entre 1979 e 1983.

O caráter cíclico do crescimento da economia brasileira acentua-se à medida que ocorre a instalação dos departamentos de produção de bens de capital e de consumo durável. Portanto, conclui-se que o emprego, enquanto variável determinada, deve ter acompanhado, embora não-mecanicamente, essas variações no nível de atividade econômica.

A segunda questão se refere ao fato de que o setor terciário constitui um conjunto heterogêneo de atividades de difícil classificação, não se devendo inferir que os seus subse-

tores abriguem necessariamente as mesmas atividades. Assim, por exemplo, o subsetor "outras atividades" abrange desde aquelas tipicamente informais até atividades financeiras de corte moderno e institucionalizado; essas duas atividades têm em comum o fato de estarem baseadas numa incorreta definição da categoria "serviços".

Essas questões permitem refletir a respeito da dinâmica do processo de industrialização e seus impactos sobre o setor terciário. É indiscutível que, considerando o período como um todo, esses 30 anos resultaram num acelerado processo de urbanização; portanto, de urbanização da força de trabalho,* mediante a estruturação da produção e dos mercados de consumo de massa. O aprofundamento das relações urbano-industriais redundou num expressivo crescimento de ocupações ligadas à demanda por saúde, previdência, educação, transportes, comércio, etc. Isto é, cresceram consideravelmente os serviços de natureza social a cargo dos setores privado e público, o qual tem diversificado e aprofundado sua participação na economia e na sociedade. Também o setor privado assumiu de forma indiscriminada áreas tradicionalmente consideradas de responsabilidade estatal.

Além desses serviços, cresceram também - acompanhando a dinâmica industrial - os serviços distributivos, como transporte e comércio, este último abrangendo, de um lado, modernização e capitalização de estabelecimentos, formação de grande

*Um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à crescente urbanização da força de trabalho. Segundo os dados dos Censos Demográficos, a participação do emprego não-agrícola no emprego total apresenta a seguinte evolução: 40% em 1950, 45% em 1960 e 55% em 1970; com taxas anuais de crescimento de 3,7%, na década dos anos 50 e de 4,8% na década dos anos 60. Em contraste, o emprego agrícola cresce a 1,8% ao ano na década dos anos 50 e a 0,6% na década dos anos 60. (QUADROS, p.56). De 1970 para 1980, a participação do emprego não-agrícola pulou para 70% e cresceu com taxas anuais de 6,4%.

grupos, etc., e, de outro, a extensão horizontal dos canais de comercialização pelo aumento absoluto de pequenos e médios estabelecimentos.

A concentração e centralização do capital em moldes oligopolistas e os requisitos para a viabilização do consumo de massa levaram a um impressionante crescimento dos serviços financeiros, entre outros motivos, pelo aumento e diversificação da demanda por crédito.

É interessante notar que quase todas essas atividades "organizadas" do terciário ocupam essencialmente trabalhadores intelectuais com algum grau de formação profissional, os quais constituem o contingente da nova classe média brasileira, cuja gênese e desenvolvimento ocorrem à medida que se completa a estruturação do capitalismo monopolista no Brasil. Há, portanto, um estreito vínculo entre a dinâmica urbano-industrial, o terciário "organizado" e a nova classe média. Nessa perspectiva, pode-se compreender a performance dos setores organizados no que se refere à geração de novos postos de trabalho.*

A tabela 1 mostra que o setor terciário manteve, no período 1950-70, elevadíssimas taxas de crescimento anual e que o desempenho do subsetor organizado foi ligeiramente superior ao do não-organizado (4,6% contra 4,3% para o período como um todo). Considere-se que muitas das atividades responsáveis por essa expansão simplesmente foram criadas durante o período.

*Deve-se levar em consideração que a expansão das empresas do setor secundário "organizado" também permitiu o emprego para ocupações típicas de classe média. Muitos autores se referem - em termos de divisão do trabalho - ao trabalho intelectual em empresas industriais como "terciário das empresas".

TABELA 1 - ESTRUTURA SETORIAL DO EMPREGO URBANO, NO BRASIL - 1950-70

DISCRIMINACAO	ESTRUTURA DO EMPREGO			TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	(Z)			(Z)		
	1950	1960	1970	50/60	60/70	50/70
Total nao-agricola	100,0	100,0	100,0	3,7	4,8	4,3
Construcao civil	10,0	11,0	11,0	5,0	4,6	4,8
Secundario	27,0	22,0	23,0	1,9	5,2	3,6
Secundario Organizado	80,0	87,0	81,0	2,9	4,4	3,6
Secundario Nao-Organizado	20,0	13,0	19,0	(2,7)	9,6	3,3
Terciario	63,0	67,0	66,0	4,6	4,5	4,5
Terciario Organizado	65,0	63,0	67,0	4,2	5,0	4,6
Terciario Nao-Organizado	35,0	37,0	33,0	5,3	3,3	4,3

FORTE: QUADROS, Waldir J. *A nova classe media brasileira: 1950-1980*. Campinas, 1985. p.58. Tese, Mestrado, Universidade Estadual de Campinas

Quanto às atividades terciárias organizadas, na tabela 2 pode-se verificar a notável expansão do item "comércio de imóveis, valores imobiliários, crédito e seguros" com uma taxa de 7,8% no período 1950-70. No tocante ao emprego público, destaca-se o item "atividades sociais públicas", com uma taxa de crescimento anual de 7,9% nesse período e o item "profissionais liberais", com 6,3%.

TABELA 2 - ESTRUTURA DO EMPREGO NÃO-AGRICOLA ORGANIZADO NO BRASIL - 1950-70

SETORES E ATIVIDADES	ESTRUTURA GLOBAL			ESTRUTURAS PARCIAIS (SUBTOTAL = 100)			TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO		
	(X)			(X)			(X)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	50/60	60/70	50/70
Mão-Agrícola Total	100	100	100				4,0	4,6	4,3
Mão-Agrícola Organizado	63	61	63	100	100	100	3,7	4,8	4,3
Secundário Organizado	22	19	19	34	31	30	2,9	4,4	3,6
Indústria de Transformação	19	17	17	89	90	88	3,0	4,1	3,5
Indústria Extrativa	1	-	-	3	2	2	2,0	3,6	2,8
Serviços Ind. de Utilidade Pública	2	2	2	8	8	10	2,1	7,0	4,5
Terciário	41	42	44	66	69	70	4,2	5,0	4,6
Comércio de Mercadorias	10	9	11	25	23	25	3,2	6,2	4,7
Empregadores e Autônomos	4	3	3	42	33	28	0,7	4,4	2,5
Empregados	5	5	7	50	54	62	4,0	7,6	5,8
Não-Remunerados	1	1	1	8	13	10	8,3	3,5	5,9
Comércio de Imóveis, Valores Imobiliários, Crédito e Seguros	2	2	3	4	5	6	5,9	9,1	7,8
Serviços	5	4	4	12	10	9	2,1	3,9	3,0
Alojamento e Alimentação	2	2	2	43	49	54	3,4	4,7	4,8
Higiene Pessoal	1	1	1	13	12	12	1,6	4,4	3,0
Confecção, Reparos, Vestuário	1	-	-	21	13	7	(2,8)	(1,6)	(2,2)
Outros Serviços Pessoais	-	-	-	6	5	5	0,6	2,5	1,6
Diversos, Rádio e TV	-	-	-	7	7	7	0,9	4,3	2,6
Reparos, Manutenção Veículos	1	1	1	10	14	15	6,0	4,7	5,3
Transportes, Comunicações, Armazenagem	10	10	8	25	25	18	4,2	1,6	2,9
Atividades Sociais Privadas	2	2	3	5	5	7	2,9	9,8	6,3
Emprego Público	11	11	13	26	27	31	4,6	6,5	5,6
Atividades Sociais Públicas	3	4	6	29	37	45	7,3	8,4	7,9
Administração, Defesa e Segurança	8	7	7	71	63	55	3,4	5,2	4,3
Profissionais Liberais	1	3	2	3	6	4	12,8	0,2	6,3

FONTE: QUADROS, p.60-1

Entre 1970-80, essas atividades mantiveram elevadas taxas de crescimento anual: "comércio de imóveis, valores imobiliários, crédito e seguros" com 8,5%, "atividades sociais públicas", 6,2% e "atividades sociais privadas", 9,0%, indicando provavelmente a rápida expansão de estabelecimentos de ensino privado (tabela 3).

TABELA 3 - PEA NAO-AGRICOLA, SEGUNDO SETORES E ATIVIDADES, NO BRASIL - 1970-1980

(Em %)

SETORES E ATIVIDADES	ESTRUTURA PARCIAL (Subtotais = 100)				TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
	ESTRUTURA GLOBAL		ESTRUTURA PARCIAL		
	1970	1980	1970	1980	
Total Nao-Agricola	100	100			6,4
Construcao Civil	11	11			6,3
Secundario	23	26	100	100	7,8
Industria de Transformacao	21	24	91	91	7,9
Industria Extrativa	1	1	5	3	3,7
Servicos Ind. de Utilidade Publica	1	1	4	6	10,0
Terciario	66	63	100	100	5,9
Comercio de Mercadorias	14	14	22	22	6,0
Empregadores e autonomos	6	5	45	36	3,6
Empregados	8	9	54	62	7,5
Nao Remunerados	-	-	1	2	11,7
Comercio de Imoveis, Val. Mob., Credito, Seguros	3	3	4	5	8,5
Servicos	23	24	35	38	6,8
Alojamento e Alimentacao	3	3	12	13	7,9
Higiene Pessoal	1	1	4	3	4,0
Confeccao, Reparos Vestuarios	4	1	18	3	4,9
Diversoes, Radio e TV	1	-	3	2	2,6
Reparos, Manutencao Veiculos	2	3	10	13	9,5
Domesticos Remunerados	11	9	48	36	3,7
Outros	1	4	5	15	18,7
Servicos Tecnico-Profissionais	0	2	0	9	0
Servicos Auxiliares das Atividades Economicas	0	1	0	6	0
Transporte, Comunicacao, Armazenagem	8	6	12	10	3,8
Atividades Sociais Privadas	3	4	5	6	9,0
Emprego Publico	13	12	20	19	5,1
Atividades Sociais Publicas	6	6	45	50	6,2
Administracao, Defesa e Seguranca	7	6	55	50	4,1
Profissionais Liberais	2	0	2	0	0
Organizacoes Internacionais e Representacoes Estrangeiras	0	-	0	-	0

FONTE: QUADROS, p.125

Finalmente, a tabela 4 mostra a expansao das ocupacoes tipicas de classe media no periodo 1970-80. Observe-se que em 1970 tais ocupacoes constituam 30,8% da populacao urbana economicamente ativa, passando para 36,2% em 1980.

TABELA 4 - EXPANSÃO DAS OCUPAÇÕES TÍPICAS DE CLASSE MÉDIA, NO BRASIL - 1970-1980

(Em %)

OCUPAÇÕES	TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO	PARTICIPAÇÃO NA PEA URBANA	
		1970	1980
Funções de Gestão		12,4	15,0
101 Administradores Públicos e Privados	11,2	2,3	3,5
201 Funções Burocráticas ou de Escritório	7,9	9,1	10,4
301 Mestres e Contra mestres (exclusivo de obras)	11,8	0,3	0,5
302 Mestres de Obras	7,9	0,3	0,3
303 Outras Ocupações de Supervisão	0,7	0,4	0,3
Ocupações de Distribuição		9,4	11,8
114 Ocupações dos Transportes	5,7	0,1	0,1
205 Agentes dos Transportes e das Comunicações	4,6	0,4	0,4
203 Viajantes e Representantes Praticistas	1,4	1,0	0,6
204 Corretores e Compradores	8,1	0,4	0,5
401 Trabalhadores do Comércio Estabelecido	11,3	5,3	8,3
402 Vendedores Ambulantes	5,0	2,2	1,9
Ocupações em Atividades Sociais		7,3	6,6
108 Professores de 1º Grau	2,3	3,7	2,5
109 Demais Professores e Funções auxiliares	9,8	1,1	1,6
111 Assistentes e Agentes Sociais	9,4	0,1	0,1
106 Médicos e Dentistas	7,0	0,5	0,5
202 Funções auxiliares de Médicos e Dentistas	6,2	1,4	1,3
110 Advogados, Afins e Funções auxiliares	6,8	0,5	0,6
Técnicos Universitários		1,0	1,9
103 Engenheiros e Afins	10,0	0,6	1,0
104 Químicos, Físicos e Afins	4,6	0,1	0,1
105 Agrônomos e Afins	10,1	0,1	0,1
107 Economistas, Matemáticos e Afins	21,4	0,2	0,7
Ocupações em Informação, Artes e Lazer		0,7	0,9
112 Escritores, Jornalistas e Afins	8,5	0,1	0,1
102 Bibliotecários, Museólogos e Programadores	12,3	0,1	0,1
113 Artistas, Afins e Funções auxiliares	8,6	0,4	0,6
206 Atletas Profissionais e Afins	17,2	0,1	0,1
TOTAL		30,8	36,2

FONTE: QUADROS, P.135

Mas, se o avanço da industrialização se traduziu numa estrutura de emprego moderna - predominância de atividades e ocupações secundárias e, principalmente, terciárias -, isso por si só não foi suficiente para resolver graves problemas

sociais. Nos anos 50, a proporção entre o terciário organizado e o não-organizado era, respectivamente, de 65% e 35%; em 1970, tais valores se mantinham relativamente inalterados, com 67% e 33%, respectivamente. Da mesma forma, a proporção entre o secundário organizado e o não-organizado era de 80% e 20% em 1950 e de 81% e 19% em 1970, respectivamente (ver tabela 1).

Mesmo admitindo a fragilidade do processo de identificação de atividades não-organizadas ou informais, obrigando freqüentemente a realização das chamadas "hipóteses heróicas", deve-se admitir que elas em geral traduzem fenômenos como: subcontratação, sub-remuneração, baixa produtividade, enfim, características inerentes ao subemprego. Um observador desatento poderia concluir pela imutabilidade desse fenômeno no período 1950-70; entretanto, é fundamental perceber que a predominância dos processos produtivos industriais no âmbito urbano e a conseqüente urbanização da população e, mais especificamente, da força de trabalho traduziram-se também numa urbanização do "não-trabalho" e da marginalidade social. Ou seja, houve um deslocamento de problemas sociais do meio rural ao meio urbano: as cidades passaram a ser o ponto nevrálgico dos conflitos sociais, conseguindo expressar tanto a modernidade quanto o passado mal resolvido e aparentemente sempre dotado de sobrevida. Nas palavras de Waldir Quadros:

Impõe-se a conclusão de que o mercado de trabalho urbano no Brasil é bastante dinâmico, refletindo profundas transformações que se processam na estrutura produtiva, nas últimas décadas. Contudo, como já foi assinalado anteriormente, este elevado dinamismo é insuficiente para absorver nossa herança histórica de marginalidade social. E mais, este quadro de marginalidade não só se reproduz, como se amplia e se transforma em questão so-

cial urbana que assumirá especial gravidade já na década dos anos 70.⁴

Acrescente-se que a forte recessão de 1981-83 deve ter provocado uma expansão do emprego não-organizado, dada a impressionante destruição de "empregos organizados" em atividades produtivas e de serviços.* O setor informal, durante períodos de recessão, tende a agravar seu caráter de verdadeiro "guarda-chuvas", no qual proliferam variadas atividades, marcadas pela precariedade e escassa proteção. O emprego não-organizado ou setor informal apresenta dois comportamentos ligados a temporalidades diferentes: um, de natureza estrutural, que tem a ver com o histórico descompasso entre o desenvolvimento das forças produtivas e um expressivo contingente populacional anualmente lançado aos mercados de trabalho urbanos; outro, de natureza conjuntural, que age em períodos de crise e recessão - cumulativamente sobre o primeiro. Vale dizer que a inexistência de mecanismos institucionais de proteção ao trabalhador desempregado rebate diretamente na busca do emprego não-organizado.**

Evidentemente que a principal característica do emprego não-organizado ou setor informal é seu componente estrutural. Seria muito menor o peso da questão social no Brasil se apenas originada pelo retrocesso temporal do nível de atividade econômica. Por isso, faz-se necessário apontar alguns dos deter-

*Em agosto de 1986, estimava-se em mais de 20 milhões o número de trabalhadores ocupados em atividade não-organizadas. Somente para o período 1980-83 calculava-se em 3,5 milhões o contingente de novos trabalhadores incorporados ao chamado setor informal (LIMA, Beatriz Melo Flôres de. *Criptoeconomia ou economia subterrânea. Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 40(8): 201, ago.1986.)

**O seguro desemprego só foi instituído em 1986, mesmo assim, de forma limitada, atingindo apenas uma parcela dos desempregados.

minantes que regem os fenômenos de segmentação e marginalização característicos do funcionamento dos mercados urbanos de trabalho:

El desenvolvimiento urbano del proceso de producción capitalista da lugar al surgimiento de un mercado general de trabajo, externo a la industria. La organización industrial moderna produce la segmentación en mercados internos de trabajo que someten a la mano de obra, en el interior de la gran empresa, a regimenes de trabajo y escalas de remuneración semejantes a la de cualquier estructura oligopólica internacionalizada. Este proceso de formación del mercado de trabajo capitalista corresponde al propio desarrollo industrial metropolitano, típico de cualquier país capitalista contemporáneo; pero en países con grandes masas rurales o estructuras agrarias atrasadas es acompañado por procesos de marginación rural y urbana. Esto implica la existencia de excedentes permanentes de población absolutamente no utilizables - frente al desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas - y, por lo tanto, incapaces de ser sometidos a la explotación capitalista en mercados de trabajo organizados.

A nuestro juicio, la pobreza absoluta no puede ser imputada a la "modernidad" de la monopolización industrial, sino al carácter "atrasado" de las relaciones sociales de producción heredadas de la monopolización mercantil. La sobre determinación que estas relaciones ejercen, principalmente en la cuestión agraria, es reproducida en el resquebrajamiento social de la cuestión urbana.⁸

Essa afirmação não pressupõe um esquema ou modelo dualista disfarçado, no qual mecanicamente se polarizariam "estruturas modernas" e "estruturas atrasadas", sugerindo que os problemas da marginalidade e subemprego seriam ocasionados por um processo de industrialização ainda incapaz de cobrir todos os espaços nacionais. Ao contrário, a "herança" à qual a autora se refere repõe-se diariamente no tecido político dos países latino-americanos, em particular no Brasil, reforçando a exclusão social e dificultando a implantação da democracia.

A modernidade, no fundo, além da sua indiscutível premissa material, parece ter à peculiar capacidade de possibili-

tar o surgimento de novos personagens sociais (proletariado industrial e a nova classe média, por exemplo), garantindo, ao mesmo tempo, a sobrevivência do "velho" - ou daqueles setores da sociedade cujo auge se deu quando o país não possuía forças produtivas especificamente capitalistas. Por outro lado, esse trânsito mediante o qual os principais setores de interesses dominantes conseguem manter suas posições patrimoniais inalteradas - ou quase - se dá sem um simultâneo processo de construção de instituições "transparentes", democráticas e de mecanismos de redistribuição da riqueza. Essa característica parece ter-se refletido na própria estruturação do Estado:

Pareceria, mesmo, ser característica ímpar do caso brasileiro, a predominância de mecanismos de "acomodação", muito mais que de "transformação", no processo de edificação da máquina administrativa e dos instrumentos político-institucionais estatais (...).

Assim, a centralização política - um fato - não foi completa nem suficiente para absorver as expressões regionais de poder.⁴

Tal "herança" se manifesta muito mais na tendência predominantemente especulativa e selvagem - pouco propensa à reforma social - dos agentes econômicos que propriamente nas bases materiais do capitalismo. Assim, entre os paradoxos que marcam o desenvolvimento do capitalismo brasileiro está o fato de seu parque produtivo encontrar-se entre os dez mais avançados do mundo capitalista, sem, contudo, ter resolvido, prévia ou simultaneamente, a questão da modernização das estruturas agrárias.

Aliás, o financiamento do processo de industrialização requereu uma política pendular que, se de um lado, penalizava

os setores produtores de matérias-primas e/ou produtos agroexportáveis, de outro, garantia a sobrevivência desses setores através de um complexo sistema de favorecimento e reserva de espaços de comando na sociedade. Mais uma vez Sonia Draibe capta esse fenômeno na formação das estruturas do Estado Brasileiro:

Mais ainda, do ponto de vista de sua abrangência e eficiência, a modernização e racionalização administrativa foram parciais, e os bolsões da nova burocracia conviveram com o velho funcionalismo, inerente e imerso nas múltiplas redes de lealdades e pressões de tipo tradicional - cliente!ístico, encastelado nos ramos cartoriais do Estados.⁷

Essa convivência de atores sociais, uns que se projetam para o futuro, porta-vozes do avanço industrializante, e outros enraizados no passado da etapa agroexportadora mercantil nunca completamente superada, é identificada por Conceição Tavares como um dos aspectos constitutivos da chamada "heterogeneidade estrutural":

En síntesis, para entender el cuadro completo de la llamada heterogeneidad estructural de nuestras sociedades, nos vemos obligados a separar analíticamente los problemas de la dinámica de la industrialización tardía, de aquellos que emergen de la formación histórica de nuestras sociedades nacionales. Los primeros derivan del avance desigual, y periódicamente bloqueado, de las fuerzas productivas capitalistas, que se dá através de la reproducción - em breve lapso y en un espacio económico reducido - de las bases técnicas de un sistema industrial que alcanzó un grado de desarrollo superior u transnacionalizado, a partir de sus bases nacionales de origen. A esos desequilibrios estructurales se les puede llamar problemas de "modernidad" del capitalismo "tardío". Los últimos, em particular la pobreza absoluta y la marginación están determinados em primera instancia por el atraso económico, político y social que subsiste en nuestras sociedades, como secuela del propio proceso de formación histórica de ciertos Estados Nacionales periféricos. Los problemas del atraso siguen centrados en la cuestión agrária, del empleo y de la organización política del Estado.⁸

Novamente a autora chama a atenção para a explicação eminentemente política do atraso, da miséria absoluta e da marginalidade. Os problemas de "modernidade" quando muito podem rebater no emprego conjunturalmente (em períodos de "bloqueio"). É o atraso que responde por fluxos migratórios incontroláveis e gera sistematicamente contingentes populacionais não-exploráveis em atividades produtivas organizadas. A natureza específica do Estado e a fragilidade das políticas sociais que articula respondem pela reprodução da "heterogeneidade" e pela inexistência de mecanismos poderosos de redistribuição capazes de assegurar condições mínimas de sobrevivência e de exercício da cidadania plena.

Nesta linha de análise, o fenômeno das migrações rural-urbanas está longe de agir enquanto um rebaixador do salário de base industrial, já que o intenso grau de industrialização e urbanização se encarrega de articular seu próprio mercado de trabalho. Isto é, o núcleo urbano-industrial gera as condições de oferta de mão-de-obra, o que se denominou mercado geral de trabalho urbano - na verdade um contingente de força de trabalho que preenche os requisitos da produção industrial, sem nenhuma ou pouca vinculação com aquele contingente não-aproveitável produtiva e organizadamente em processos capitalistas:

La importancia de las migraciones rural-urbanas pasa a ser relevante, sobre todo para la dimensión "posibilidades de ocupación" y nivel promedio de ingreso de la población que sobrevive sin posibilidades de empleo regular, en lo que se denominó "sector informal" de trabajo. Ahí, el proceso de trabajo no está sometido a las reglas de juego capitalista, sino a formas de organización de la pobreza y la subsistencia que no pueden ser llamadas "primitivas" porque en verdad son de una modernidad

espantosa. El monto de ingreso que se filtra y distribuye en estos sectores informales depende menos de la pequeña producción mercantil, cuyo valor es poco significativo, que del poder de compra global de las capas medias y de su demanda diversificada y creciente de servicios personales.⁹

Dessa forma, o setor informal se "viabiliza" pela persistência do atraso e/ou dos fatores que geram pobreza e marginalidade. Sua existência não se justifica pelo volume e capacidade alternativa da chamada pequena produção mercantil, mas pelo poder de compra e demanda de serviços das camadas sociais que obtêm rendimentos mediante algum tipo de inserção em atividades capitalistas, ou, eventualmente, pelo poder de compra do Estado, através de alguma de suas agências. É duvidosa a possibilidade de as atividades do setor informal virem a "formalizar-se" mediante sua definitiva consolidação nos mercados capitalistas, já que a produção de bens e serviços informais enfrenta dificuldades para atingir economias de escala compatíveis com os requisitos competitivos dos mercados e para alcançar patamares tecnológicos mínimos capazes de permitir ganhos de produtividade. Enfim, são dificuldades causadas por falta de capital ou por incapacidade de realizar gastos em escalas mínimas comparáveis a outras unidades econômicas prevaletentes nos mercados. Em última instância, essas carências respondem pela fragilidade dessas atividades, marcadas por ciclos de vida curtíssimos - mesmo que seu volume global permaneça inalterado ou que aumente em determinadas conjunturas. Por outro lado, a própria "demanda crescente por serviços pessoais" tende, no mínimo, a se alterar diante do avanço da mercantilização dos serviços ou do que alguns

autores denominam "tendência à terciarização da economia", a qual não deve ser confundida com o chamado "inchaço" do terciário.*

A força de trabalho que integra o setor informal ao não gerar excedentes

(....) no puede convertirse en trabajo productivo de ninguna relevancia, sino que tiene que quedar sometida a relaciones de servidumbre y ociosidad, en aquel mundo ambiguo de relaciones informales, pero personalizadas, de las 'corporaciones de la miseria'.**

Assim, pode-se concluir que a situação do subemprego não será resolvida pela simples aceleração do ritmo de crescimento econômico,** já que os principais elementos responsáveis por essa situação no Brasil são políticos. Entretanto, é justamente essa significativa base material moderna que poderia fornecer a fonte tributário/contributiva necessária ao financiamento de qualquer programa social honestamente comprometido com a erradicação da marginalidade e da pobreza absoluta.

*Klaus Offe faz uma interessante observação sobre o setor informal: "Os partidários da Economia Informal nem sempre deixam claro que há uma oposição diametral entre 'Dualização Natural' e uma 'Economia da dualidade' politicamente fomentada e responsável: em um caso confia-se em que parte da população, excluída do reduzido mercado de trabalho, se vire de algum modo e se defenda. Neste caso tem-se que aceitar o trabalho clandestino, a pequena criminalidade, como também as mais grosseiras formas de exploração e auto-exploração, tanto aprovativamente como com indiferença. No outro caso, ou seja, no âmbito de uma 'programática política da economia da dualidade', o importante é como aquele setor do trabalho informal poderá ser institucionalmente reconhecido, fomentado, assegurado, ampliado e, pelo menos, ser subordinado aos critérios da justiça social, que reivindicam crédito para o setor formal da sociedade". (OFFE, Klaus. Perspectivas do futuro do mercado de trabalho - ortodoxia, realismo e outros caminhos. s.n.t. p.28. Mimeografado). Acrescente-se que uma 'programática política terá, nos espaços nacionais, que resolver, antes, como compatibilizar a convivência do setor informal com o setor formal sem implodir as bases fiscais do Estado, ou, senão, como transformar os esquemas tradicionais de financiamento dos gastos sociais públicos.

**Independente dos padrões de desenvolvimento capitalista, é preciso perceber que a tendência global do progresso técnico é a de liberar mão-de-obra, isto é, reduzir o trabalho vivo diretamente utilizado nos processos produtivos; no limite trata-se de uma tendência à auto-resolução dos processos produtivos.

Ao mesmo tempo, é difícil conceber a possibilidade de sucesso efetivo de ações para o setor informal, em moldes assistencialistas tradicionais e parciais que pretendam induzir algum tipo de mobilidade social para além das fronteiras do precário trabalho não-organizado. Segundo José Pastore:

Um quadro distinto aparece no Setor Informal. Aqui surgiram quase 4 milhões de novos postos de trabalho no período 1981/1983. Isto é geralmente interpretado como a reação natural da sociedade brasileira que, não tendo, na ocasião, nenhuma forma de seguro-desemprego, viu-se forçada a acomodar uma PEA crescente com emprego formal decrescente. Isso foi feito; o emprego informal se expandiu. Mas tal expansão tem pequeno impacto sobre a mobilidade social. De fato, estudo anterior (Pastore e Haller, 1982) mostrou que os trabalhadores do setor informal tem apenas 1/3 das chances de ascensão social quando comparados aos trabalhadores no setor formal. Assim, no conjunto e em termos de mobilidade social, é bem provável que, nas regiões metropolitanas, estas 4 milhões de novas oportunidades de trabalho não tenham conseguido compensar a perda de 1 milhão de postos no setor formal.^{11*}

Ou, nas palavras de Tavares:

El desarrollo de una industria moderna e internacionalizada libera la base salarial de la industria y de los servicios plenamente capitalistas y burocratizados, de las condiciones de subsistencia de las masas, al imponer barreras a la entrada a los mercados de trabajo organizados, tan severas como las que existen en los mercados de bienes.¹²

*O estudo anterior a que o autor se refere é: PASTORE, J. & Haller, A.O. Social mobility under market segmentation in Brazil. In:..... Social structure and behavior. New York, Academic Press, 1982.

2 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

No item anterior tentou-se demonstrar que o desenvolvimento capitalista recente no Brasil, apesar de ter sido vigoroso do ponto de vista da instalação de um parque industrial provido de todos os departamentos de produção (bens de capital, de consumo durável e bens-salários) e de ter dado lugar ao surgimento de novos atores sociais (por exemplo, a nova classe média), foi incapaz de eliminar a marca da exclusão e da pobreza absoluta, transformada, em grande medida, em marginalidade urbana, a qual vêm se agravando nos últimos anos. Mostrou-se que a proporção entre atividades organizadas e não-organizadas, em termos de emprego no período 1950-80, manteve-se relativamente estável (admitindo-se as dificuldades originadas pela "heterogeneidade" e pela mudança de critérios de identificação dessas atividades, além das chamadas "hipóteses heróicas") e que o período de crise e recessão agravou o subemprego devido à destruição de empregos organizados e consequente expansão de atividades não-organizadas.

Finalmente, apontou-se para alguns elementos que fazem com que subemprego, marginalidade e pobreza absoluta sejam fenômenos e temas que revelam "perversidades" estruturais do tecido econômico e sócio-político brasileiro.

Diante desse quadro, cabem as seguintes indagações:

- a) que papel têm desempenhado as políticas sociais praticadas pelo Estado Brasileiro para enfrentar a questão da pobreza?
- b) que implicações tem para a formulação de políticas sociais o fato de que a pobreza absoluta é determinada estruturalmente?;
- c) como a ação pública pode mudar estruturas ou reafirmar perversidades, já que carece de neutralidade?
- d) quais são os obstáculos e as perspectivas para implementar políticas sociais adequadas ao combate da pobreza absoluta?

Essas questões exigem uma breve retrospectiva das políticas sociais praticadas pelo Estado.

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a predominância de regimes autoritários no País conseguiu imprimir marcas profundas nos aparelhos do Estado, mais especificamente no aparelho social: o fato de ter sido a cidadania completa um patrimônio de poucos, cujo exercício sofreu inúmeras interrupções, se reflete, não-mecanicamente, na natureza das políticas sociais concebidas em primeiro lugar para atender à força de trabalho dos setores mais organizados da economia.*

Por outro lado, a própria elaboração e execução dessas políticas tendem a fugir completamente do controle e interfe-

*A esse respeito é importante transcrever o seguinte parágrafo de Sonia Draibe: "Entendemos que um dos resultados da intervenção estatal, via políticas sociais, é o de propiciar melhores condições de reprodução da força de trabalho, no seu sentido mais geral - na medida em que, através dessas políticas, são proporcionados, ainda que de maneira desigual, bens e serviços consumidos pela população trabalhadora. Essa forma de indicar as condições de reprodução da força de trabalho em determinado momento histórico como um dos determinantes do perfil da política social afasta-se de algumas teses correntes sobre o tema, que enfatizam esse aspecto como o mais importante e definidor da natureza da intervenção estatal, crucial mesmo para o desenvolvimento capitalista. (DRAIBE. Rumos e metamorfoses..., p.77). Este livro é interessante para discutir a emergência da questão social no Brasil e a forma em que se plasmou nos aparelhos do Estado.

rência de parcelas importantes da sociedade, tornando-se, portanto, pouco propensas à avaliação e à correção de rumos. Quer dizer, o aparelho social do Estado se ergue inicialmente sobre uma estrutura social marcada pela iniquidade e exclusão, na qual apenas uma parcela da força de trabalho participa de atividades econômicas organizadas sob as normas capitalistas. Além do mais, a gênese do aparelho social responde às exigências de um processo de urbanização pouco marcado, ainda, por uma divisão do trabalho extremamente diversificada extensa.

A urbanização - e a "urbanidade" - exigia bens e serviços de consumo coletivo, porém somente na década de 70 a população urbana tornou-se majoritária no Brasil. Grandes parcelas da população brasileira encontravam-se, nos anos 30, 40 e parte dos 50, literalmente ausentes dos centros de maior dinâmica, sendo excluídas do universo de idealização e materialização de aparelhos e políticas sociais. Dificilmente essa população desempenhava ou viria a desempenhar papel significativo nas condições de reprodução da força de trabalho útil aos processos produtivos em fase de instalação e/ou expansão. Portanto, sem canais organizados para se fazer ouvir e veicular demandas, grande parte da população se mantinha à margem de quaisquer considerações sobre o custo de reprodução da força de trabalho ou, pelo menos, da formação da norma salarial.

Além disso, mesmo em termos do público destinatário das políticas sociais, verifica-se que "naturalmente" era concebida uma bifurcação de caminhos no difícil terreno da mobilidade social, o que se comprova especialmente no aparelho educacional:

As demandas populares pela extensão da cidadania, a estruturação material e legal do aparelho de educação respondeu com a reafirmação da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário mas, ao mesmo tempo, com a organização de uma rede paralela voltada para a educação das "classes menos favorecidas"; assim a cidadania incompleta dos setores assalariados se configurava na própria estratificação dual do aparelho escolar, em sistemas que articulavam diferencialmente os níveis primário-secundário e superior e, de outro lado, primário, pré-vocacional e profissional.¹³

Evidentemente que a exigência de qualificação técnica profissional resulta do aprofundamento da divisão social do trabalho; o que não é óbvio é que o sistema educacional impeça ou dificulte a interpenetrabilidade de opções, ou seja, que a um membro de uma "classe menos favorecida" lhe seja indeferida, por exemplo, a passagem da via pré-vocacional-profissional à via secundário-superior.

É impossível deixar de levar em consideração que na origem da desigualdade, da exclusão social e da não extensão das bases materiais mínimas para o exercício igualitário da cidadania encontra-se o fato de ter sido este País dominado por relações mercantil escravagistas na fase de constituição do Estado Nacional. Cidadania e Estado Nacional não são filhos do mesmo processo no Brasil; o predomínio de relações escravagistas e a existência preponderante de mão-de-obra escrava durante a constituição formal inicial do Estado Nacional fizeram com que fosse negado a uma parcela importante da população ou da sociedade o direito à cidadania.¹⁴

Numa outra órbita de argumentos, deve-se reconhecer as imensas dificuldades do Estado para compatibilizar a base tributária - estreita e rígida - com as exigências de financiamento dos programas sociais que se pretendia implantar, sem

esquecer que desde o início da industrialização o Estado foi um dos seus personagens centrais, exercendo a função de avançar e centralizador de capitais, utilizando, portanto, sua capacidade de endividamento e de tributação no financiamento de atividades produtivas essenciais para a acumulação privada de capital.

Ao mesmo tempo, o caráter inicialmente restringido da industrialização, entre 1930 e 1955, que apenas assegurava a produção de bens salariais e revelava uma incompleta indústria de base e um setor produtor de bens de capital emergente, obstaculizava a ampliação do mercado interno, limitando, consequentemente, a capacidade de tributação:

A ampliação das bases fiscais do Estado foi relativamente lenta, no período em pauta, e os recursos de que dispunha a União tiveram crescimento inferior ao da renda nacional. O Sistema Nacional de Ensino arrastou-se, sem um plano unificador, até o início dos anos 60 - não se organizou um plano nacional de saúde, e o organismo previdenciário não logrou unificação nem definiu a contento as bases de sua expansão futura. O aparelho e a intervenção econômica do Estado não foram coordenados por um órgão central de planejamento (...). A montagem do aparelho social de educação e saúde não correspondeu a níveis razoáveis de atendimento das demandas dos setores assalariados urbanos e muito menos às necessidades das massas rurais, praticamente abandonadas à própria sorte. O sistema previdenciário não estendeu seus serviços para além dos trabalhadores urbanos sindicalizados e com "carteira" deixando à margem amplas categorias de trabalhadores da cidade e do campo. Considerados esses ramos do aparelho social, estabelecia-se, mais que uma cidadania regulada, uma cidadania incompleta, restrita e discriminatória.¹⁵

A gradativa ampliação do mercado interno, o aprofundamento da divisão social do trabalho, a extensão dos circuitos de valorização e reprodução do capital, em função da instalação do departamento produtor de bens de capital e do de bens

de consumo durável (este em bases internacionalizadas e em sincronia com o movimento de internacionalização do capital) e o avanço da industrialização no final da década de 50 provocaram, simultaneamente, a extensão horizontal de alguns programas sociais. Assim, o sistema previdenciário ampliava seu atendimento através da simples incorporação de trabalhadores assalariados submetidos a relações capitalistas de produção. Porém, a estrutura excludente, pela qual os beneficiários eram apenas assalariados de atividades organizadas, permaneceu inalterada.

Essa imutabilidade dos aspectos qualitativos básicos dos programas sociais amparou-se frequentemente na crença de que o processo de industrialização e modernização tenderia gradativamente a eliminar a iniquidade e o atraso mediante algum mecanismo similar à osmose. Ao mesmo tempo, entre 1955 e 1961, travou-se uma luta política intensa entre setores identificados com o papel industrializante do Estado e os de tendência neo-liberal-conservadora, pouco afetos à "excessiva" participação do Estado na economia (especialmente se fosse contra os interesses agroexportadores). O avanço da industrialização traduziu, a posteriori, a relativa predominância dos primeiros na correlação de forças. Nesse sentido, a industrialização se associou à idéia de "progresso", com valores intrínsecos, e as frentes de participação estatal eram sobretudo vinculadas à meta industrializante, restando relativamente pouco espaço para áreas de "ação social".

Levando-se em consideração a questão de que são justamente os setores excluídos os que estão mais desprotegidos e à

margem de benefícios sociais, pode-se encontrar alguma resposta para a origem dessa distorção no período de montagem do próprio sistema previdenciário, no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, durante o 1º Governo Getúlio Vargas; pela CLT confunde-se pobreza e necessidade de proteção com a condição de assalariado urbano sob regime estatutário.

Apesar do intenso ritmo de industrialização do período 1955-61, foi impossível evitar o esgotamento do padrão de financiamento.* Garantir a montagem, continuidade e expansão dos setores monopolistas exigia a implantação de um sistema financeiro público e privado adequado e o exercício de uma capacidade crescente de centralização de capitais que as condições sócio-políticas do País impediam, pois o Estado se encontrava literalmente bloqueado, mal conseguindo sobreviver à instabilidade provocada pela aceleração inflacionária.**

Também acumulavam-se variadas reivindicações - aumento de salário, reforma agrária, etc. - das classes subalternas que, no limite, revelavam a luta pela extensão dos direitos da cidadania, através de partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, etc.

Nesse contexto, a saída à crise, primeiramente no plano político, foi através do recurso autoritário, em 1964. Os dilemas da regulação do novíssimo capitalismo monopolista no

*A digestão da capacidade produtiva recém-instalada se traduziu numa desaceleração do ritmo de acumulação e da taxa de expansão do setor industrial em 1959: mas essa desaceleração não levaria necessariamente à crise econômica se não existissem fortes problemas, tanto pelo lado do ajuste dinâmico da estrutura da demanda à capacidade produtiva recém instalada, como pelo lado da realização e financiamento de um potencial de acumulação que se tinha incrementado fortemente nos fins da década. (TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Campinas, UNICAMP, 1986. p.124-5).

**A inflação - via jogo de 'empurra-empurra' - não apenas refletia o esgotamento do padrão de financiamento e sim uma crise do modo de inserção do Estado na economia e na sociedade. Assim, em termos gerais, é possível encontrar semelhanças com a crise dos anos 80, pelo menos no tocante a grandes questões: inflação, financiamento, democracia, retomada do crescimento, etc.

Brasil se resolveram incompatibilizando democracia e acumulação de capital: o autoritarismo atendia às exigências de centralização e concentração de capitais adequados à acumulação monopolista. Dessa forma, a ação estatal - com um sentido unificador e centralizador - reafirmou seu caráter vertical, negando os conflitos originados pela pluralidade de opiniões e posturas da sociedade, enfim, suspendendo os direitos do exercício da cidadania.

O predomínio do autoritarismo entre 1964 e 1984 imprimiu marcas profundas nas políticas sociais do Estado.

(....) O perfil da intervenção social do Estado, que se desenvolveu nos últimos 20 anos e com o qual se convive ainda, foi naturalmente coerente com o padrão excludente de desenvolvimento econômico daquele período. É possível destacar os princípios que regeram sua estruturação: a extrema centralização política e financeira, a fragmentação institucional, a auto-sustentação financeira, a inexistência de participação social e política nos processos decisórios e, enfim, a privatização das políticas governamentais.⁴⁶

Na verdade, o fenômeno da privatização foi mais ou menos equivalente a uma ocupação e delimitação de áreas de interesses particulares nos aparelhos sociais do Estado, sem nenhuma consideração pela esfera pública, a não ser como eventual meio ou instrumento de fortalecimento dessas "áreas ocupadas". É possível demonstrar um dos aspectos da privatização das políticas governamentais através da política de habitação, a qual, distorcendo seus objetivos formais, permitiu a sistemática construção de moradias para as camadas de altas rendas, beneficiando, em contrapartida, aqueles setores da construção civil engajados na produção de bens e serviços de maior custo

e/ou sofisticação (materiais, equipamentos, serviços de arquitetura e engenharia, etc).

Outro aspecto da privatização é a indiscriminada participação do capital privado na prestação de serviços básicos à população. Por exemplo,

Na rede de saúde, a precária situação dos hospitais públicos e o crescimento da participação da rede privada, através de convênios, fez que esta última respondesse em 1985, por 70% do atendimento médico.¹⁷

Entretanto, essa face perversa do padrão de proteção social constituía um reflexo do modo de crescimento da economia brasileira, que, à medida que expandia e fortalecia suas forças produtivas, era incapaz de construir endogenamente mecanismos mais eqüitativos de distribuição primária da renda. Ao contrário disso, uma brutal concentração da renda acompanhou *pari-passu* a expansão da economia.

No plano político, o autoritarismo impedia a livre organização e manifestação da força de trabalho, não permitindo o exercício de formas de barganha no processo distributivo e tentando generalizar rapidamente a atomização, particularização e privatização de interesses típicos de uma sociedade de massas, que, apesar de crescentemente corporativizada, encontrava-se desprotegida do ponto de vista da participação nas esferas de decisão política.*

*"Esses fatores têm contribuído para a existência de consensos superficiais e oscilantes, típicos de uma sociedade de massas - o "eu te amo, meu Brasil", do Milagre, o "Diretas Já", da crise. Embora dotada de uma base estrutural que pode permitir os pluralismos e a diferenciação, a sociedade brasileira não está, a meu ver, e infelizmente, imune a fenômenos políticos típicos, teoricamente, de sociedade massificadas". (FARIA, p.99-100).

Dessa forma, o espetacular ciclo expansivo do período 1967-73 acentuou a marca histórica da exclusão, entre outras coisas, ao provocar a concentração da renda. Nunca é demais relembrar a priorização do crescimento expresso no lema: "crescer para depois distribuir". Estabelecendo essa falsa dicotomia entre crescimento e distribuição, a sociedade devia esperar, sem problematizar os componentes endógenos do processo de crescimento.

Em 1973, quando o 1 choque do petróleo e sinais de desaceleração econômica evidenciavam, para alguns analistas, o começo do fim de um padrão de financiamento essencialmente fundamentado no endividamento externo, as autoridades do Governo manifestavam seu orgulho na capacidade de endividamento do País - cuja contrapartida evidente, geradora de confiança, era o "patrimônio construído" -, justificando a não-mudança de rumos da política econômica.

Nesse contexto, o gasto social se mostrava pouco ou nada eficaz enquanto mecanismo de redistribuição indireta da renda, já que na outra ponta a política econômica favorecia nitidamente o processo concentracionista. Além disso, o avanço da crise econômica tendia a corroer pela base de sustentação financeira os programas sociais.

Mas o que se pode esperar em termos de políticas sociais? Isto é, qual tem sido o papel tradicionalmente atribuído às políticas sociais, especialmente no tocante a uma concepção de bem-estar keynesiana? A esse respeito, Sonia Draibe afirma:

Políticas Sociais são, em geral, entendidas como ações de governo de caráter compensatório e redistributivo que, frente aos riscos de perda de renda próprios da dinâmica da economia de mercado ou face aos efeitos mais deletérios do processo econômico, visam complementar uma cesta básica de consumo considerada pela sociedade como o mínimo indispensável de que devem dispor os indivíduos e as famílias para se manterem em condições de bem-estar, de dignidade e de integração à cidadania. As áreas típicas de intervenção são conhecidas: alimentação, saúde, educação, previdência, habitação, transportes de massa, saneamento. Teoricamente, pode-se afirmar que, dado um certo grau de desenvolvimento econômico e um determinado padrão de distribuição primária da renda, as políticas sociais, ao colocarem à disposição dos estratos de menor poder aquisitivo um conjunto de bens e serviços, diminuem o grau de desigualdade, introduzindo mecanismos de redistribuição, complementando ou reconpondo, de forma direta ou indireta, a renda das camadas sociais menos aquinhoadas da população. Também nas crises, frente ao desemprego, ou naquelas situações de perda temporária ou permanente da renda (a maternidade, as enfermidades, a velhice) os seguros sociais têm o significado de manter minimamente os cidadãos por aquelas razões afastados do mercado de trabalho.¹⁰

Esse padrão de proteção, com variantes, vigorou com sucesso em alguns países capitalistas avançados a partir do II pós-guerra. Em linhas gerais, pressupunha um certo arranjo entre os principais atores sociais. A ação social do Estado tinha como contrapartida o crescimento econômico e, de certa forma, os gastos sociais se amparavam no aumento da produtividade. Os bens e serviços oferecidos pelo Estado constituíam verdadeiras economias externas para os setores capitalistas, pelo menos aliviando a tensão ou facilitando os processos de determinação dos custos do trabalho para as empresas. É verdade que na redistribuição dos frutos do crescimento e do aumento de produtividade, o Estado, através de seus gastos sociais, tinha de atender exigências de fortes organizações sindicais.

Nesses países, o peso dos programas de natureza redistributiva ou compensatória é maior que o daqueles de natureza assistencial, entendendo estes últimos da seguinte forma:

Ganham características de assistenciais as políticas que, sem vinculação com emprego e contribuições prévias, visam atender às populações carentes, desprovidas dos meios mínimos de vida e trabalho - efetivas políticas de erradicação da pobreza estariam dentre estas últimas, exatamente porque trata-se de atingir populações que tem pouco ou nenhum acesso aos mecanismos formais institucionais, através dos quais operam as políticas de tipo compensatório.⁴⁹

Cabe reforçar duas idéias que sustentam a afirmação referente ao menor peso relativo das políticas assistenciais em países capitalistas avançados. Primeiro, o padrão de proteção social do II pós-guerra fundamentou-se no crescimento econômico e concomitante aumento de produtividade pela incorporação do progresso técnico. Isso que dizer que o crescimento permite - legítima - a instituição de mecanismos de redistribuição da renda; portanto, não se trata de um padrão construído durante - ou para - longos períodos de crise, instabilidade, recessão ou depressão da atividade econômica. Segundo, o fato de que a pobreza absoluta nesses países é muito mais localizada e de menor peso nos indicadores sociais do que em países como o Brasil. Nesses países, por exemplo, algumas minorias étnicas e/ou imigrantes ilegais constituem grupos sociais, em geral, classificados no estado de pobreza absoluta. O menor peso relativo desse problema social - em relação a outros países - torna as políticas assistencialistas mais poderosas, embora seja duvidosa a capacidade de conseguirem

efetivamente eliminar a pobreza absoluta dos grupos sociais que atingem.*

Períodos longos de baixa atividade econômica ou de crise tendem a reduzir a base contributiva da qual se nutrem os gastos sociais do Estado.** Na verdade, os programas compensatórios que atendem àquela parcela da força de trabalho temporariamente afastada dos processos produtivos, são homologados pelos setores dominantes da sociedade nas fases de crescimento; ou seja, esse padrão de proteção social é fundamentalmente explicado através do binômio crescimento-mecanismos redistributivos (Estado).

Durante as duas décadas de autoritarismo no Brasil, estruturou-se uma política tributária marcada pela regressividade: maior taxaço relativa dos rendimentos salariais que nos ganhos de capital e grande permissividade do fisco em relação aos ganhos obtidos mediante operações financeiras com pouco ou nenhum lastro produtivo. A nível dos rendimentos salariais, também foram penalizados relativamente mais os baixos que os altos salários. As diretrizes gerais do período, no plano da política econômica - acumulação acelerada de capital, concentração da renda e negação dos direitos da cidadania -, refletiam-se de alguma forma na estruturação do sistema de proteção

*Na América Latina, Cuba constitui o primeiro país, em matéria de bem-estar social, medido através de um conjunto de indicadores, tais como: enfermidade, nutrição, expectativa de vida, taxa de mortalidade (e causa mortis), medidas de evolução antropométrica, etc. A nível mundial, de acordo com relatórios da OPS/ONS, disputa com Estados Unidos o ranking de melhores condições de vida da população.

**Isso é visto assim por Sonia Draibe, especificamente em relação ao Brasil: "Se, do ponto de vista da equidade, a relação salários-contribuições-benefícios tem acarretado perversões, não deixa também de gerar problemas no que se refere à sensibilidade das receitas face às oscilações da atividade econômica. Nesse padrão de financiamentos dos gastos sociais, no qual a maior parte das contribuições incide sobre folhas de salários, os níveis de arrecadação tendem a cair nas faces recessivas, com o desemprego e a contenção salarial, exatamente no momento em que tendem a se elevar as pressões e demandas sociais". (DRAIBE. O padrão..., p.17.)

social - como já se disse, preponderantemente dirigido à força de trabalho engajada em atividades capitalistas organizadas. Do ponto de vista do financiamento e do gasto,* prevaleceram a regressividade (pagando mais os que deveriam pagar menos e recebendo bens e serviços em quantidade e qualidade insuficientes aqueles que comparativamente mais precisariam deles) e o auto-financiamento:

O princípio do auto-financiamento do investimento em serviços urbanos e sociais - basicamente nas áreas de habitação, saneamento básico, transportes urbanos, iluminação, limpeza pública - manifestou-se concretamente na identificação e definição de fundos específicos para cada setor e na observância de critérios econômico-financeiros de rentabilidade na avaliação dos projetos. Concepção gerencial que agravou características de iniquidade, além de imprimir distorções comprometedoras do destino social do gasto: o exemplo conhecido do Banco Nacional de Habitação, privilegiando habitação em detrimento de saneamento, e habitação de alto custo, em detrimento da de caráter popular, tipifica tais distorções.²⁰

A visão privativista ou concepção gerencial pela qual "os usuários de bens e serviços devem pagar" amparou, também, um significativo número de operações fraudulentas envolvendo dinheiro público, que, devido à inexistência de instituições democráticas, via de regra, traduziram-se em impunidade, esterelizando ainda mais o destino social das ações e dos gastos.

*Os principais tipos de recursos que financiam as políticas sociais são:

- a) recursos de origem fiscal em geral (parte das receitas do Estado), contribuição de toda a sociedade (Ministério da Saúde, Educação);
- b) recursos vinculados a programas de base contributiva, compulsoriamente extraídos de segmentos da população - seguro social (previdência, assistência médica a cargo do INAMPS);
- c) recursos obtidos através de contribuições compulsórias das empresas ou de taxas que, sem constituírem impostos, assemelham-se a receitas fiscais (FINSOCIAL, salário-educação);
- d) contribuições compulsórias pagas pelas empresas em nome dos direitos do trabalhador (FGTS, PIS-PASEP). As "contribuições sociais" compulsórias atingem 80% da receita tributária da União, quase o equivalente a outro orçamento.

Do ponto de vista organizacional, vale salientar algumas das características do sistema: centralização, burocratização, fragmentação institucional e superposição de órgãos e programas. O estudo Avaliação de Políticas Sociais: a literatura brasileira, publicado em 1985, depois de serem consultadas dezenas de títulos, resume os problemas mais recorrentes localizados pelos estudos de avaliação de políticas sociais:²⁴

- a) baixa cobertura dos programas;
- b) uso político ou clientelístico;
- c) centralização;
- d) baixa participação;
- e) má qualidade;
- f) falta de integração entre agências envolvidas no programa;
- g) escassez/má utilização de recursos;
- h) subordinação à política econômica ou a objetivos externos ao programa;
- i) privatização;
- j) distorção de objetivos.

Todos esses aspectos negativos, em menor ou maior escala, abrangem as políticas de natureza assistencial, inclusive aquelas denominadas "emergenciais", que enfrentam problemas adicionais, entre os quais se destaca a dificuldade de atingir as chamadas populações carentes. A população incluída na categoria "pobreza absoluta" encontra-se, de modo geral, inteiramente afastada de processos econômicos capitalistas organizados, residindo principalmente em núcleos urbanos, mas quase completamente à margem da utilização de equipamentos e

serviços coletivos; portanto, é dificilmente atingível através de mecanismos institucionais tradicionais:

Ainda que a distinção entre políticas de bem-estar e as assistenciais seja grosseira e ideologicamente comprometida, tem alguma utilidade, à medida que permite examinar, no caso brasileiro, a fragilidade das últimas e a impossibilidade de, através das primeiras, responder satisfatoriamente à questão da pobreza.²²

Quer dizer, as perspectivas - no caso de continuar reafirmando os aspectos perversos do padrão de proteção - são sombrias, tanto para atacar o fenômeno da desigualdade social quanto o da pobreza, que exigem, entre outras coisas, estratégias de ação diferenciadas, embora integradas: programas de reforço alimentar via merenda escolar não atingem as 8 milhões de crianças que não frequentam escolas.

Por outro lado, por ser a "pobreza absoluta" um fenômeno estruturalmente determinado, é pouco provável que ações públicas com tantos vícios de formação possam efetivamente transformar as condições de vida dessa população. A mudança estrutural e o preenchimento mínimo indispensável e definitivo dos requisitos para a sobrevivência demandarão uma ação pública fundamentada num consenso estável, dos principais segmentos da sociedade, em torno do objetivo da construção de mecanismos de redistribuição da renda e riqueza. Esta é uma das principais questões do Brasil de hoje.*

*Esse consenso, que pressupõe elevado grau de politização da sociedade, permitiria desvincular a reflexão sobre a miséria e as ações para erradicá-la das injunções e dilemas do financiamento do crescimento econômico. Permitiria, inclusive, a implementação de políticas sociais inovadoras. É verdade que, "a posteriori", essa postura tenderia a se refletir no questionamento amplo dos conteúdos do crescimento econômico.

A partir de 1985, na chamada "Nova República", a constatação de que quase a metade da população brasileira se encontra à margem de processos econômicos organizados e institucionalizados e completamente desprovida de mecanismos de proteção social,* trouxe à tona um termo, "dívida social", que exprime a necessidade urgente de o capitalismo e a sociedade no Brasil colocarem em funcionamento mecanismos de redistribuição eficazes: em última instância, a questão é que o capitalismo agora precisa acertar as contas com a marginalidade social, já que o vigor modernizante de suas forças produtivas não está em julgamento.

O compromisso de eliminar até o ano 2.000 essa dívida é requisito fundamental para a construção de uma sociedade democrática. Na verdade, efetivar tal compromisso significaria um verdadeiro "acerto de contas" com o passado mal resolvido, uma tarefa/reforma que, sem chegar a contestar as leis de acumulação e reprodução do capital - ao contrário, permitiria a expansão do mercado interno e aliviaria enormes tensões sociais -, do ponto de vista social, teria consequências revolucionárias, pelo fato de integrar uma das metades do País à temporalidade e civilização da outra.

Nas tal compromisso, até agora, tem-se demonstrado extremamente frágil diante dos dilemas do crescimento econômico, da priorização da política econômica (e do aprofundamento da dicotomia com o campo da política social) e, no limite, da administração da economia com horizontes temporais curtíssimos.

*Tornou-se comum a realização de analogias pelas quais no Brasil coexistem dois países. Este dualismo pretende refletir o brutal abismo que separa a população em estado de miséria do resto da sociedade.

Ao mesmo tempo, o gradual abandono da ênfase "pelo social" e seu atrelamento à estratégia - se é que assim pode chamar-se - stop and go da política econômica expressam o caráter pouco criativo - politicamente imobilista - que norteou as políticas sociais da "Nova República", as quais têm-se demonstrado inteiramente amarradas ao padrão de financiamento (e ao modo de organização) do período anterior e também à tipologia - em crise em outros países - pela qual as políticas sociais se dividem em "redistributivas, compensatórias, assistenciais e emergenciais".*

*O pensamento neo-liberal inspirado em Milton Friedman manifesta seu repúdio ao Welfare State Keynesiano por ter agravado déficits, gerado um desestímulo ao trabalho e impedir - entre outras coisas - o livre ajustamento dos mercados de trabalho.

3 POLÍTICAS COMUNITARIAS NO BRASIL

Uma modalidade de ação pública, no campo das políticas sociais, pareceu ganhar contornos inovadores, sem, contudo, chegar a ser inteiramente original no cenário sócio-político brasileiro. Trata-se da ênfase governamental em ações capazes de mobilizar as comunidades* para organizar a produção e distribuição - para consumo individual ou coletivo - de bens e serviços de natureza social:**

(....) a descentralização, com sua forte vertente de municipalização, a integração dos municípios e equipamentos sociais a nível local, a participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais e, finalmente - algo que vem ganhando força - uma concepção alternativa de organizar e distribuir bens e serviços sociais, alternativa porque tem fundamentalmente o significado de correr paralela à máquina burocrática, porque "desinstitucionalizadora"; nesse sentido, é que aparece nas sugestões recorrente de distribuição de cupons, de relação direta com os usuários, de distribuição direta de recursos em dinheiro às famílias ou, enfim, por que prevêem a participação de associações voluntárias dos mais diversos tipos na implementação das políticas.²³

Para ter efetivado seu caráter inovador, tal proposta de política precisaria ter sido articulada de forma coerente e

*Existe uma grande polêmica em relação à utilização do termo "comunidade" no âmbito da bibliografia de estudos sociológicos e antropológicos sobre aspectos da sociedade. Um "filão" importante das críticas tenta mostrar a incompatibilidade desse termo quando referido a uma sociedade marcada pela desigualdade e exclusão social e, também, porque esse termo pressupõe uma falsa normalização e igualação dos membros da sociedade. Diga-se de passagem que, via de regra, comunidade ou comunitário se aplica a grupos sociais inteiramente carentes.

**Os chamados "equipamentos coletivos", obras de calçamento de ruas, "manilhas" para sistemas de esgotos, serviços de lavanderia, escolas, postos de saúde, enfim, componentes mínimos, no século XX quase XXI, da sobrevivência humana. Frequentemente organizam-se as atividades de produção de bens e serviços, em "comunidades carentes", segundo modelos microempresariais.

abrangente a nível de todos os aparelhos sociais do Estado. Além disso, o processo de "desburocratização" ou "desinstitucionalização" deve vir acompanhado de descentralização política e financeira e esta pressupõe um processo de planejamento efetivamente amparado nos municípios e capaz de promover a integração local das ações. Caso tivessem preenchido esses pré-requisitos, poder-se-ia afirmar que essas ações resultaram de uma mutação na forma e conteúdo dos aparelhos sociais do Estado, e, em última instância, que o processo democrático no Brasil avançou no sentido substantivo da garantia da "igualdade".

Do contrário, essas ações de mobilização comunitária tendem a ter pouco efeito global, isto é, tendem a pulverizar-se e a perder sua eventual capacidade de reprodução. Portanto, forçosamente o analista deve incluí-las em alguma das categorias que servem para classificar as políticas sociais: "assistenciais" ou "emergenciais",* ineficazes para alterar a

*Conforme foi tratado anteriormente, ações assistenciais em estados que apresentam boa situação geral de bem-estar populacional podem vir a ter mais sucesso ou provocar maiores impactos positivos nas populações carentes, do que quando aplicadas em estados com pior situação social. Ao mesmo tempo, isto não se confunde com a questão de que ações assistenciais efetivas de erradicação da miséria deveriam ser globalmente planejadas e dotadas de fortes suportes financeiros. Evidentemente que, tanto pelo contexto político que daria lugar a ações dessa natureza, comprometidas com o bem-estar, quanto pelas ações em si, provavelmente não se trataria mais de políticas assistenciais em moldes tradicionais.

estrutura de exclusão social do País, e de impactos extremamente tópicos.*

É preciso dizer logo que, de maneira geral, os partidos políticos, através de seus representantes no Congresso Constituinte, não têm conseguido debater publicamente e colocar projetos que pensem o papel do Estado e as formas de acabar com a miséria no Brasil, nem mesmo os segmentos da sociedade civil tem sabido manifestar-se organizadamente e influenciar as esferas de decisão do Congresso.

A maioria das chamadas ações comunitárias se destina a populações marginalizadas dos circuitos econômicos capitalistas organizados e institucionalizados, caracterizadas, entre outras coisas, pelo acesso precário (quando existe) a bens e serviços de natureza coletiva. A principal parcela dessas populações constitui-se por desempregados ou subempregados. A estratégia que norteia essas ações se fundamenta na idéia de que o mapeamento das carências e a simultânea tomada de consciência da situação coletiva por parte dessas populações tendem a constituir um elemento gerador de laços de solidariedade fortes, a partir dos quais é possível coletiva e organiza-

*Vale a pena citar um trecho de artigo recente que focaliza a questão das ações comunitárias durante o período autoritário: "Com el progresivo agotamiento del autoritarismo y la búsqueda de un nuevo orden político, a partir de 1974 se entra en un momento relativamente diferenciado en el interior del período. Este está marcado por el lanzamiento o refuerzo de programas orientados hacia los sectores sociales mas marginalizados del progreso, pero que en vez de buscar canalizar hacia ellos porciones considerables de recursos, seran básicamente de manipulación simbólica, con una parodia de participación 'comunitaria' y con propósitos integracionistas y cooptacionistas, como el Programa Nacional de Centros Sociales urbanos. También después de 1974 se pide a las agencias tradicionales que incluyan estos segmentos en sus programas. En la medida en que están, sin embargo, comprometidas en sus gastos con rutinas institucionales muy rígidas y que deben presar cuentas a los lobbies formados, sólo por milagro consiguen de hecho alcanzar a las poblaciones más pobres. La expresión 'milagro' resulto ser en parte literal, pues se consigo aumentar la cobertura através de una serie de mecanismos de recución de costos, tales como su transferencia a los 'beneficiarios', la disminución de calidad de los programas u el recurso a tecnologías 'simplistas', que no sonsino peores que las utilizadas para los grupos de altos ingresos". (COIMBRA, Marcos & LAMOUNIER, Bolívar. Métodos y técnicas de evaluación de proyectos y programas sociales utilizados en el Brasil. IN: EVALUACIÓN en América Latina y el Caribe: experiencias concretas. Paris, UNESCO, 1986. p.145. (Estudios Socioeconómicos, 10)).

mente superar algumas carências, contando com um sistema de "pequenas ajudas" sob auspício de instituições públicas ou privadas.

Espera-se que essa "pequena ajuda" provoque impactos positivos para a melhoria das condições de vida. Apesar de serem recursos técnicos, financeiros ou materiais reduzidos em relação ao tamanho do subemprego e desemprego, os impactos positivos decorreriam do caráter "inovador" dessas ações, amparadas, de um lado, na capacidade de autoprodução e/ou auto-realização dos grupos sociais envolvidos. De outro lado, no caráter relativamente rudimentar e "intensivo em trabalho" dos processos tecnológicos envolvidos na produção desses bens e serviços de consumo coletivo.

Ao mesmo tempo, o processo de autoprodução e resolução de problemas comuns tenderia a forjar uma população atenta e participativa. No limite, esse tipo de prática poderia, se generalizada, transformar os processos de planejamento e implementação de políticas sociais em moldes tradicionais, rompendo ou conseguindo driblar, talvez, uma enorme máquina político-burocrática dispendiosa.

Faz-se necessário esclarecer por que essas ações, quando promovidas por algum aparelho de Estado, devem ser incluídas (e portanto julgadas) no âmbito das políticas sociais. A principal resposta reside no fato de que o Estado constitui uma instância predominantemente política do palco social - ex-

^{*}A esse respeito, consultar NACIONALES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Desarrollo de la comunidad en las zonas urbanas. New York, 1961.

^{**}Já foi indicado no item 1 que o problema do emprego na América Latina e no Brasil não se origina na "tecnologia" ou no "caráter intensivo em capital" da industrialização.

pressão sintetizada das relações de poder -, na qual, de uma forma ou outra, os principais setores da sociedade,* se manifestam estabelecendo, de acordo com a correlação de forças, um sentido ou direcionamento ao conjunto de ações públicas. Nesse sentido, o principal out-put do Estado são políticas e todas provocam impactos sociais.

A estratégia das ações públicas dirigidas às "comunidades carentes", mesmo que tente diminuir o papel genitor do Estado, estimulando a capacidade de cooperação e resolução de problemas dos grupos sociais, deve ser considerada como política e, mais, como política social, já que se pretende provocar algum impacto sobre as condições de reprodução de parte da força de trabalho e, ao mesmo tempo, reduzir os dispêndios financeiros.**

Trata-se de estratégias destinadas a combater o subemprego e o desemprego; em última instância, visam contribuir a eliminar a miséria absoluta. O caráter de políticas sociais fica mais evidente quando as ações comunitárias se amparam explicitamente em aparelhos do Estado, sejam prefeituras, sejam secretarias de assuntos comunitários.

De certa forma, negar-se a tratá-las como políticas é render-se à incapacidade de avaliação, classificação e hierarquização dessas ações no contexto das políticas sociais, talvez, com o objetivo de superestimar seu caráter "inovador" ou subestimar equívocos de concepção, planejamento e execução.

*Com graus variáveis de representatividade de acordo com os regimes políticos em vigor (autoritários, democráticos, etc.).

**Muitos dos Governos estaduais de 'oposição' que assumiram em 1982, diante de enormes dificuldades financeiras herdadas e, portanto, da pouca capacidade de gasto social, aderiram a ações comunitárias sob a argumentação de comprometerem relativamente pouco os orçamentos.

Entretanto, não se deve pensar que as ações comunitárias não provocam impactos nas populações envolvidas em "experiências",* mesmo que se trate de impactos diferentes dos inicialmente propostos na concepção das políticas.** Nesse campo de políticas, é possível que ocorra um confronto crítico entre os requisitos de "previsibilidade" das políticas públicas e a "imprevisibilidade" do devir social das "comunidades carentes", especialmente quando a ênfase pelo "comunitário", em alguns aparelhos do Estado, associa-se à idéia de autonomia da sociedade em relação ao Estado.

Antes de avançar reflexões e realizar críticas, cabe lembrar que permanece aberta, como campo de investigação na área de políticas públicas, a questão de como financiar - e de terem sucesso - políticas sociais destinadas a um público marginalizado dos circuitos econômicos capitalistas, especialmente se o crescimento econômico não garante a absorção produtiva desse contingente populacional através da expansão do mercado interno. Acrescente-se que indiscutivelmente o déficit do setor público (na verdade, uma das manifestações de uma crise mais ampla e profunda entre o Estado e a Sociedade) e a dívida externa constituem limites objetivos, obstáculos que,

*É extremamente comum a utilização do termo "experiências" como sinônimo de "experiência piloto" ou "avançada", no limite, em caráter não definitivo e global, em caráter "experimental". Sobre a avaliação de políticas com propósitos de mudanças, vale consultar FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. São Paulo, IDESP, 1986. (Texto, 15)

**É preciso dizer que no âmbito de políticas sociais, na área de saúde, por exemplo, e a nível de alguns setores do aparelho de saúde, pode-se encontrar "ações comunitárias" ou ideais a respeito da participação da comunidade (inspiradas nas experiências de atenção primária de saúde do socialismo chinês, por exemplo), no processo de atendimento/utilização de bens e serviços médicos. Essas ações, apesar de frequentemente provocarem impactos positivos na população, no entanto, têm sido incapazes para combater a mercantilização indevida da medicina e da saúde na América Latina e no Brasil, especificamente.

pelo menos politicamente, dificultam o financiamento de amplos programas sociais.

Fernando Fajnzylber afirma que é preciso mudar os conteúdos do processo de investimento como condição à eliminação da desigualdade e exclusão social:

En America Latina, ha quedado en evidencia que es infundado el supuesto de que en el marco del actual patrón de desarrollo la prolongación lineal del crecimiento precedente conduciría a la solución de los problemas acumulados. Ese supuesto ha sido utilizado para difundir la imagen de que la inversión tendría méritos intrínsecos, es decir, que independientemente del sector de destino o del agente económico portador de la misma, la inversión debía ser estimulada. Esta concepción favorecía, además de otras consideraciones, a inducir indiscriminadamente tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo. La preocupación central radicaba en incrementar el volumen de inversión mas que en dilucidar la dirección y los efectos que se generaban a partir del 'estilo de desarrollo' que se forjaba y consolidaba a lo largo del tiempo.²⁴

Essa crítica não leva o autor a desprezar indiscriminadamente o avanço tecnológico nos setores de ponta da economia e a idealizar qualquer volta à pequena produção mercantil pré-industrial:

Las opciones que enfrenta el proceso inversionista se refieren no sólo a los sectores de destino, sino tambien, y particularmente en este período de transición tecnológica, a las técnicas utilizadas en cada uno de los sectores. Esto puede adquirir particular relevância en sectores de servicios, donde coinciden rezagos importantes y potencialidades significativas de cambio tecnológico.

La revolución en las técnicas de comunicación, microeletrônica y computación pueden modificar sustancialmente en los próximos años las vias através de las cuales pueden expandirse los servicios masivos de educación y salud.

Es probable que con los medios tradicionales resulte económicamente inviable lograr, en un capso breve, una cobertura total en los servicios de educación y salud, entre otros, en America Latina, pero esta restricción podría parcialmente superarse con base en las perspectivas que ofrece el cambio tecnológico. Esto sugiere la relevancia de combinar, en el diseño de los programas de salud y educación, los recurssos destinados a expandir los servicios por las vias convencionales con los requeridos para explorar creativamente nuevas modalidades.²⁵

NOTAS DE REFERENCIA

¹MARINI, Ruy Mauro. O protecionismo não exclui a eficiência. Senhor, São Paulo (334): 5-10, 11 ago.1987. Entrevista concedida a Emir Sader.

²FARIA, Vilmar. Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, E. & KLEIN, H., org. A transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. v.1, p.105-6.

³FARIA, p.86.

⁴QUADROS, Waldir J. A nova classe média brasileira: 1950-1980. Campinas, 1985. p.72. Tese, Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.

⁵TAVARES, Maria da Conceição. Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos. México, CECADE, 1982. p.22.

⁶DRAIBE, Sonia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p.79.

⁷DRAIBE. Rumos e metamorfoses..., p.79.

⁸TAVARES. Problemas de..., p.23.

⁹TAVARES. Problemas de..., p.24.

¹⁰TAVARES. Problemas de..., p.24.

¹¹PASTORE, José. Desigualdade e mobilidade social: dez anos depois. In: BACHA & KLEIN, v.2, p.45.

¹²TAVARES. Problemas de..., p.24.

¹³DRAIBE. Rumos e metamorfoses..., p.71.

¹⁴SANTOS, W.G. dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979. 138p. (Contribuições em Ciências Sociais, 1)

¹⁵DRAIBE. Rumos e metamorfoses..., p.79-80.

¹⁶UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Instituto de Economia. Brasil 1985: relatório sobre a situação social do país. Campinas, 1986. p.23.

¹⁷DRAIBE, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural, Curitiba, 8(2): 16, fev.1986.

¹⁸DRAIBE. O padrão..., p.14.

¹⁹DRAIBE. O padrão..., p.14.

²⁰DRAIBE. O padrão..., p.16.

²¹FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação de políticas sociais: a literatura brasileira. s.n.t. Texto apresentado à IX Reunião da ANPOCS, Aguas de São Pedro, 22-25 outubro de 1985.

²²DRAIBE. O padrão..., p.14.

²³DRAIBE, Sonia. Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República. s.n.t. Texto apresentado à X Reunião Anual da ANPOCS.

²⁴FAJNZYBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina. México, Nueva Imagem, 1983. p.363.

²⁵FAJNZYBER, p.365-6.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 COIMBRA, Marcos & LAMOUNIER, Bolívar. Métodos y técnicas de evaluación de proyectos y programas sociales utilizados en el Brasil. IN: EVALUACIÓN en América Latina y el Caribe: experiencias concretas. Paris, UNESCO, 1986. p.145. (Estudios Socioeconómicos, 10)
- 2 DRAIBE, Sonia. Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República. s.n.t. Texto apresentado à X Reunião Anual da ANPOCS.
- 3 _____. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural. Curitiba, 8(2): 13-9, fev.1986.
- 4 _____. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. 399p. (Coleção Estudos Brasileiros, 84)
- 5 FAJNZYLBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina. México, Nueva Imagem, 1983.
- 6 FARIA, Vilmar. Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, E. & KLEIN, H., org. A transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. v.1, p.73-109
- 7 FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação de políticas sociais: a literatura brasileira. s.n.t. Texto apresentado à IX Reunião Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 22-25 outubro de 1985.
- 8 FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. São Paulo, IDESP, 1986. (Texto, 15)
- 9 LIMA, Beatriz Melo Flôres de. Criptoeconomia ou economia subterrânea. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 40(8): 201-9, ago.1986.
- 10 MARINI, Ruy Mauro. O protecionismo não exclui a eficiência. Senhor, São Paulo (334):5-10, 11 ago.1987. Entrevista concedida a Emir Sader.
- 11 NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Desarrollo de la comunidad en las zonas urbanas. New York, 1961.
- 12 OFFE, Klaus. Perspectivas do futuro do mercado de trabalho-ortodoxia, realismo e outros caminhos. s.n.t. Mimeografado.
- 13 PASTORE, J. Desigualdade e mobilidade social: dez anos depois. In: BACHA, E. & KLEIN, H., org. A transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. v.2, p.31-60.
- 14 PASTORE, J. & HALLER, A.O. Social mobility under labor market segmentation in Brazil. In: SOCIAL structure and behavior. New York, Academic Press, 1982.
- 15 QUADROS, Waldir J. A nova classe média brasileira: 1950-1980. Campinas, 1985. Tese, Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.
- 16 SANTOS, M.G. dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979. 138p. (Contribuições em Ciências Sociais, 1)
- 17 SOUZA, Paulo Renato. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. Campinas, 1980. Tese, Doutorado, Universidade Estadual de Campinas.

- 18 TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Campinas, UNICAMP, 1986.
- 19 ----- . Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos. México, CECADE, 1980.
- 20 UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Instituto de Economia. Brasil 1985: relatório sobre a situação social do país. Campinas, 1986. v.1.