

# No social, avanços e fracassos

Maria Hermínia Tavares de Almeida

• Nas sociedades democráticas contemporâneas, a garantia de condições mínimas de bem-estar para toda a população depende de três conjuntos de ações governamentais. Primeiro, as políticas capazes de assegurar crescimento econômico sustentado, com expansão do emprego e da renda. Segundo, as políticas sociais universais destinadas a promover a igualdade de oportunidades e padrões básicos de qualidade de vida, independentemente do funcionamento dos mercados — previdência social (incluindo seguro-desemprego), educação e atenção à saúde (incluindo saneamento básico). Terceiro, as políticas sociais focalizadas, em benefício dos grupos mais vulneráveis ou vítimas de formas específicas de discriminação ou exclusão.

Eis, em suma, a única fórmula que se conhece para compatibilizar economia de mercado, democracia e bem-estar coletivo. Avaliado segundo esse tríptico critério, como se saiu o governo Fernando Henrique Cardoso?

Por conta do combate à inflação, os brasileiros ficaram menos pobres. A renda domiciliar mensal média per capita passou de R\$ 245, entre 1990-1994, para R\$ 307, entre 1995-2000, em dinheiro de 1999. O rendimento mensal dos trabalhadores nas seis principais regiões metropolitanas cresceu 49%, quando se comparam os períodos 1991-93 e 1995-2000. Também graças ao Plano Real, a proporção de pobres na população total caiu de 42%, entre 1990-94, para 33%, entre 1995-2000. E a de indigentes, de 20% para 14%. Mas não houve crescimento sustentado, nem expansão do emprego. E o desemprego foi alto durante todo o período.

No terreno das políticas sociais universais, as grandes conquistas ocorreram nas áreas de saúde e educação. Em ambos os casos, mudanças institucionais importantes desataram os nós que emperravam a descentralização dos serviços, facilitando a cooperação entre governo federal, estados e municípios. Mecanismos automáticos de transferência de recursos estreitaram a influência da barganha política e do clientélismo. Aos

poucos, novos instrumentos de acompanhamento e avaliação melhoraram a produtividade do gasto, o desempenho da escola, do posto de saúde e de muitos programas em ambos os setores. Já em matéria de saneamento básico e de habitação popular, o governo ficou devendo um modelo de intervenção pública adequado. Por isso, pouco se fez na área de políticas urbanas.

Da mesma forma, a reforma previdenciária foi bastante limitada e não tocou no essencial: a distribuição iníqua de benefícios entre os servidores inativos e os aposentados pelo INSS. Um aposentado do funcionalismo federal custa, em média, ao Tesouro 22,2 vezes mais do que um aposentado da área privada. Daí resulta que o sistema previdenciário brasileiro, que absorve cerca de 63% do orçamento social do país, continua longe de ser um instrumento de redução dos desequilíbrios sociais.

Finalmente, no campo das políticas sociais focalizadas, contam-se avanços significativos e em muitas direções. A descentralização da assistência social

foi bem-sucedida. Os benefícios previdenciários, especialmente para as populações rurais, tiveram aumento real. Criaram-se programas novos, muitos dos quais concebidos como componentes de uma verdadeira rede de proteção social: bolsa-escola, erradicação do trabalho infantil, auxílio-gás, programa de saúde da família, programa de apoio à agricultura familiar, além do Projeto Alvorada para os 2.361 municípios onde é maior a concentração de brasileiros situados abaixo da linha da pobreza. O Comunidade Solidária experimentou formas novas de articulação entre ministérios e organizações da sociedade civil.

À parte quaisquer outros fatores, o desempenho do futuro governo Lula na frente social traduzirá a sua maior ou menor capacidade de reconhecer os êxitos — e, sobretudo, de aprender com os fracassos — desses últimos oito anos.

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA é professora titular de Ciência Política da Universidade de São Paulo