

Caminhos para o Brasil

As novas propostas dos técnicos para uma estratégia de desenvolvimento social sustentado nos anos 90

Roberto Cavalcanti de Albuquerque



Há consenso generalizado de que o Brasil é uma sociedade extremamente desigual. O que mais preocupa, contudo, é (1) a manutenção, em patamares muito elevados — pelo menos para o país como um todo —, das disparidades sociais nas últimas duas décadas e (2) o ainda baixo nível de renda média da população (da ordem de US\$ 2,2 mil/ano), que, associado à grande desigualdade distributiva, impede uma significativa parcela de brasileiros de atender a suas necessidades básicas.

No ano passado, foi apresentado pelo Ipea, no Fórum Nacional, um balanço da situação social do país, nos anos 70 e 80. Em síntese, concluiu-se (1) que é grande a diversidade das estruturas e dos ritmos de evolução sociais entre nós (regionais e subregionais, rurais e urbanos), (2) que, na década de 70, o crescimento econômico foi acompanhado de avanços sociais importantes (melhoria do nível de vida e do bem-estar, redução da pobreza, diminuição dos desníveis inter-regionais e urbano-rurais), e (3) que, na última década, na ausência de crescimento sustentado, reduziu-se fortemente o progresso social e ampliou-se a pobreza, embora tenham continuado a diminuir (menos intensamente, é verdade) as disparidades entre as regiões e entre as cidades e o campo. Nesse contexto, o desenvolvimento brasileiro, visto sob a ótica do social, pareceu ser um processo de acomodação convergente de desequilíbrios que tem, como condição necessária, embora insuficiente, um dado nível de crescimento econômico — ou seja, que o “equilíbrio social” somente se obtém dinamicamente (como o equilíbrio de uma bicicleta, que depende do movimento).

□ Roberto Cavalcanti Albuquerque é diretor técnico do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE e autor do documento Concepção geral da estratégia social. Este artigo será apresentado no IV Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos, a ser realizado de 25 a 28 de novembro no BNDES.

mente (como o equilíbrio de uma bicicleta, que depende do movimento).

Aprofundamento desses estudos, também realizado pelo Ipea (cujos resultados serão apresentados no Fórum Nacional deste ano), confirmaram, no essencial, o balanço feito em 1990, acrescentando-lhe, porém, algumas qualificações importantes, entre as quais cabe destacar: (1) já nos anos 70, o Sudeste (e, em particular, o Rio de Janeiro e São Paulo) perdia velocidade no seu desenvolvimento e a chamada “década perdida” (os anos 80) foi, tipicamente, um fenômeno ocorrido nessa região (e no seu meio urbano-metropolitano); (2) se é elevada a correlação, para o Brasil, suas regiões e Estados, entre os indicadores econômicos e os sociais de desempenho, é baixa a correspondência entre eles e os indicadores de estrutura econômico-social; e (3) na década de 80, ao passo que o processo econômico-social acentua suas características excludentes (com aumento da pobreza e, mesmo, das desigualdades relativas de renda), o processo político-eleitoral torna-se amplamente inclusivo — ou seja, consolidou-se a massificação da política precisamente quando abortava, sufocado pela crise econômica, o projeto de uma sociedade de consumo em massa.

Ademais, a partir do exame do desenvolvimento brasileiro como processo global (envolvendo o econômico, o social e o político, dimensões dele intimamente relacionadas), fundamentado empiricamente, indagou-se sobre as condições de viabilidade de uma estratégia social, de curto, médio e longo prazos, para o Brasil, e sobre as diretrizes e bases de sua formulação e execução.

Com relação à primeira indagação, ficou evidenciado que uma estratégia social possível de ser praticada deve inserir-se no contexto mais amplo de uma estratégia de desenvolvimento, porquanto (1) o crescimento sustentado é-lhe essencial como requisito de eficiência (porém, não todo tipo de crescimento — em especial, não aquele que beneficia mais os que já têm muito, em detrimento dos



que têm pouco, ou quase nada); e (2) uma nova postura do Estado, voltado, não apenas retoricamente, para o interesse coletivo impõe-se para que as decisões políticas e os recursos públicos necessários à ação social governamental impostergável tornem-se realidade concreta.

No que respeita à segunda indagação — sobre as diretrizes e bases para uma estratégia social —, o seu objetivo, que é a equidade, somente se torna operacional, nas condições atuais brasileiras, já brevemente caracterizadas, quando definidos os públicos-alvo, que devem ser as populações vivendo em condições de pobreza.

Com efeito, o Brasil de fins dos anos 80 (1988) tinha cerca de 44,8 milhões de pobres (pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo), a metade vivendo nas cidades. Dentre eles, cerca de 16 milhões eram crianças (0-14 anos) e mais de 2 milhões, idosos (65 anos ou mais). Examinando a geografia da pobreza nacional, tornou-se possível identificar as

áreas de atuação da estratégia social:

I — áreas rurais com predominância de pobreza: o Nordeste rural, com 13,5 milhões de pobres (75% da população);

II — áreas urbanas com grande incidência de pobreza: o Nordeste urbano, com 10,3 milhões (46%);

III — áreas rurais com média incidência de pobreza: o Norte, o Centro-Oeste e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com 4,5 milhões (48% da população — exclusive a região Norte, para a qual não se dispõe de dados para 1988);

IV — áreas rurais com baixa incidência de pobreza: o Sul e os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (respectivamente com 3,2 milhões e 0,5 e 0,7 milhão de pobres, ou 44%, 32% e 23% da população);

V — áreas urbanas com baixa incidência de pobreza: o Norte, o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste (com 1,3, 1,5, 2,2 e 7,1 milhões de pobres, ou seja, 29%, 21%, 15% e 13% das pessoas, respectivamente).

De outra parte, considerando-se os indicadores sociais utilizados nos estudos realizados, foi possível estabelecer as prioridades para atuação social pública, complementadas, evidentemente, pela ação das demais instituições sociais privadas:

I — a educação básica, concebida, ao mesmo tempo, como um fim — um direito fundamental do homem — e como um meio — por sua eficiência econômica, seu papel na distribuição da renda e sua função na formação da cultura política;

II — a habitação, na sua acepção ampla, ou seja, envolvendo as condições habitacionais

agrária e o apoio técnico, creditício e comercial ao pequeno produtor rural até a extensão; ao campo, da infra-estrutura de serviços sociais públicos, em particular nas áreas de atuação prioritárias).

A estratégia social proposta contempla dois horizontes de tempo: (1) 1992-4 (período do atual mandato presidencial) e 1995-2001 (período, de 6 anos, que completa horizonte, de 10 anos, de planejamento e execução), devendo ser avaliada e revista no início de cada mandato executivo federal, mantida, sempre, sua periodicidade decenal.

São sugeridos, ainda, as formas organizacionais e os mecanismos executivos necessários a uma eficiente ação administrativa (descentralizada, desburocratizada e desdobrada em programas e projetos, a cargo dos Estados e Municípios — e também da iniciativa privada).

Os limites e obstáculos que podem impedir que a estratégia social delineada se torne possível concreta foram avaliados. Estão eles concentrados nas seguintes questões: (1) a do financiamento da ação social pública, que deverá demandar, até o final da década, cerca de 10% do PIB de recursos

(abastecimento d'água, saneamento básico e ambiental, energia elétrica e os equipamentos domésticos essenciais);

III — o combate à pobreza crítica, contemplando todos aqueles sem condições de atender suas necessidades mínimas;

IV — o planejamento familiar e a distribuição da população, que atentam para o aspecto quantitativo dos recursos humanos e sua distribuição espacial.

A partir dos três vetores básicos da estratégia social — seus públicos-alvo, suas áreas de atuação e as prioridades da ação pública —, foram estabelecidos a natureza das intervenções e os conteúdos programáticos decorrentes, diferenciados segundo aqueles vetores (por exemplo, para o Nordeste rural, que abriga mais da metade de pobreza brasileira vivendo no campo, a natureza da intervenção proposta é o desenvolvimento ru-

públicos (tributários e de outras fontes), o que somente será possível com a retomada do crescimento e com reforma fiscal do Estado; (2) a do apoio técnico e financeiro da União aos Estados menos desenvolvidos, onde se concentra mais da metade da pobreza do País; (3) a das decisões políticas quanto à destinação alternativa dos recursos públicos para a recuperação e modernização da infra-estrutura econômica (transporte, energia, comunicações) ou para a execução da estratégia social; (4) a da necessidade da consideração explícita, na formulação e execução da estratégia de desenvolvimento, dos efeitos de concentração da estratégia econômica (com o objetivo de evitá-los ou atenuá-los); e (5) a da superação das forças sociais e políticas que se opõem às transformações sociais propostas.

Reconhece-se que se acumularam no Brasil, nos últimos anos, restrições econômicas, tensões sociais e impasses políticos, além de desequilíbrio e assimetrias entre as estruturas e os processos econômicos, sociais e políticos, que comprometem o desenvolvimento e afetam a harmonia societária. Esses desajustes, contudo, não serão superados sem que se obtenha consenso sobre a forma de organizar e de gerir a sociedade.

Os desajustes não serão superados sem que haja um consenso sobre a forma de se organizar e gerir a sociedade

Na opção pós-liberal preconizada no estudo, esse compromisso poderá ser viabilizado através de um processo coerente e permanente de integração social, coordenado pelo Estado e orientado por um projeto de desenvolvimento, do qual resultem relações, sinérgicas e convergentes, de cooperação entre os agentes dos Poderes Públicos e as iniciativas privadas.

Se há concordância quanto aos objetivos nacionais de longo prazo a alcançar — a construção de uma sociedade eficiente, justa e livre —, o consenso a ser obtido diz respeito à escolha da trajetória da evolução nacional — e, envolve, no curto e médio prazos, difíceis porém cruciais decisões políticas.

A estratégia de desenvolvimento delineada visualiza a retomada ao crescimento econômico sustentado, a redução das desigualdades sociais e modernização política. Na perspectiva adotada — a buscar as condições de viabilidade de uma estratégia social —, o crescimento é-lhe necessário como requisito de eficiência e a modernização política — nela incluída a reforma do Estado — é o processo de sua imprescindível catalise e sanção.

Por outro lado, a estratégia social é vista, no atual momento brasileiro, como a pedra angular do desenvolvimento nacional, na medida em que os desequilíbrios e assimetrias que o ameaçam são sobretudo de natureza sócio-econômica e sociopolítica.

A partir dos três vetores básicos da estratégia social foram estabelecidas as intervenções e os conteúdos dos programas decorrentes