

Construção da modernidade econômico-social

Para Reis Velloso, ex-ministro do Planejamento, a superação da pobreza no Brasil passa pela reforma social, voltada para o desenvolvimento do capital humano e menos absorvida pelo assistencialismo

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Especial para o Estado

Em visão sintética, a experiência de modernização pelo alto, conduzida pelo Estado e experimentada no Brasil até o início dos anos 80, com razoável continuidade, exige que seja levado em conta um certo número de fatores condicionantes, para ser entendida. Examinados esses condicionantes, podem-se apresentar algumas conclusões sobre o processo de modernização brasileiro.

Em primeiro lugar, o fato de o Brasil ter tido uma "industrialização convulsiva" ilustra a dificuldade de fazer uma revolução industrial nas condições dos subdesenvolvidos do século 20. Um setor industrial moderno, nos anos 50, foi superposto a uma infra-estrutura de grande atraso econômico, social e político, num contexto de explosão demográfica. Isso explica os grandes desbalanceamentos observados, nas décadas seguintes, na economia brasileira (entre área urbana e zona rural, Nordeste e Centro-Sul, indústrias modernas e indústrias tradicionais), pelo fato de que as políticas econômicas seguidas não foram capazes de evitar a perpetuação de tais desajustes.

Como consequência, um grande número de "substitutos" econômicos e políticos tiveram de ser usados, para minimizar as consequências da falta de inúmeros pré-requisitos à industrialização. Os principais exemplos são: o Estado como agente principal do desenvolvimento; o populismo, como solução autoritária para a falta de participação política das massas; as empresas estatais, principalmente na infra-estrutura, em lugar do investidor privado; os bancos de desenvolvimento, o investimento

estrangeiro e os fundos compulsórios sociais, para suprir a falta de poupança própria das empresas e do governo; a ideologia "nacional-desenvolvimentista", em lugar da filosofia de livre mercado.

Uma segunda conclusão é que nos anos 70 o Brasil não constituía mais o caso típico do padrão de crescimento latino-americano, socialmente excludente. Até a década de 60, como é sabido, havia-se tido um quadro de agravamento na concentração de renda e relativamente baixa capacidade de geração de emprego na indústria, embora melhorassem alguns indicadores sociais.

Mas já no segundo estágio, nos anos 70, novos fatos se apresentaram: o núcleo básico de expansão se havia ampliado consideravelmente, do ponto de vista setorial e regional, e principalmente quanto à capacidade de geração de empregos; desaceraram-se os setores industriais mais intensivos em *skills* (exemplo: indústria automobilística); desenvolveu-se uma linha de ação de exportação de manufaturados leves; os efeitos gerais do crescimento se haviam disseminado, inclusive do ponto de vista da disponibilidade de recursos para grandes investimentos sociais em educação, saúde pública, saneamento básico.

A consequência é que o Brasil passou a experimentar o alto dinamismo econômico com crescente convergência social, embora sem melhoria da distribuição de renda, que permaneceu altamente desigual.

A convergência social significou, entre 1970 e 1980, antes de tudo, a expansão do emprego industrial à taxa média de 7% ao ano, muito acima da elevação da População Economicamente Ativa (PEA); e a redução da pobreza absoluta, de 46% das

famílias em 1970 (e 50% em 1960) para 20% em 1980. É que, por assim dizer, a "fábrica de empregos" cresceu muito mais rapidamente que a "fábrica de pobreza".

Sem embargo, como não havia melhoria da distribuição de renda, o grau de desigualdade de renda continuou elevadíssimo.

Diferentemente desse padrão de desenvolvimento observado nos anos 70 — de dinamismo socialmente convergente, embora com permanência de alta desigualdade —, o dos anos 80, com sua síndrome da "década perdida", foi de estagnação

socialmente truncada. O quadro é conhecido: grandes oscilações na taxa de crescimento, com médias muito baixas e resultado prático de estagnação da renda per capita.

Socialmente, voltou a crescer a pobreza absoluta (hoje já ao nível de 30% das famílias), agravaram-se as desigualdades na distribuição de renda e a "fábrica de empregos" praticamente estancou, enquanto a "fábrica de pobreza" continuou funcionando normalmente. A despeito disso, continuam a reduzir-se, embora mais lentamente, as disparidades regionais e urbanas; e a progredir vários indicadores sociais.

A terceira conclusão é que, com o truncamento da modernização política, o Brasil está sempre a recomençar tanto a liberalização (no sentido de conquista dos direitos políticos) como a democratização (no sentido de disseminação da participação política). Isso voltou a acontecer a partir de 1985, tendo-se de tentar fazer

as duas coisas ao mesmo tempo, com o país incapaz de manter o crescimento e em crise social aguda. Acresce o fato de que o regime autoritário havia retardado por duas décadas a construção da cidadania, a renovação das lideranças políticas, a consolidação do sistema de partidos políticos e de governo, o aperfeiçoamento da prática das eleições e a modernização das instituições destinadas a conciliar política de massas com o bom governo.

A quarta conclusão é que o caso do Brasil não foi — e não é — de baixo investimento na área social.

Segundo relatório do Banco Mundial sobre dispêndios públicos em programas sociais, o Brasil estava aplicando, na segunda metade dos anos 80, cerca de 25% do PIB na área social, anualmente. E os gastos do governo (União, Estados e municípios) representavam algo como 18% do PIB (nas bases atuais, US\$ 81 bilhões). Tal nível é satisfatório, para países de renda média, e excede os dispêndios sociais tanto do México como da Coreia.

A despeito disso, o Brasil se encontra em situação comparável à dos países latino-americanos mais pobres, no tocante a indicadores básicos como expectativa de vida, mortalidade infantil e escolarização, embora tenhamos realizado progresso considerável, do pós-guerra para cá, em todos eles. Mais ainda: nas regiões mais pobres, como o Nordeste, somos comparáveis aos países pobres da África e Ásia.

Como entender esse resultado, que nos coloca no pior de dois mun-

dos? Gastamos muito e estamos muito mal. A resposta a essa indagação impõe uma incursão no nosso modelo social, no período da modernização brasileira.

Colapso do modelo — Sinteticamente, a resposta é a seguinte: entre os anos 30 e os anos 80, bem no estilo latino-americano, desenvolvemos um modelo social constituído por políticas tradicionais, despreocupadas com a construção, no País, de uma base ampla de capital humano para uma economia moderna, e com o atendimento preferencial ao pobre, num contexto de crescimento populacional explosivo.

Tais políticas eram promovidas dentro de um modelo de Estado que, crescentemente, tendia a operar através de grandes programas e de grandes burocracias, centralizadas. Como gastávamos muito, foi possível, não obstante tais obstáculos, realizar consideráveis progressos em todos os campos — educação, saúde, saneamento, Previdência Social, habitação, assistência social —, principalmente no período de alto dinamismo econômico. E evitar que nosso atraso em capital humano, e particularmente, em educação, impedisse a construção de uma grande economia diversificada e integrada. Consoante já se observou, o milagre brasileiro foi ter realizado tanto, economicamente, com o pouco que tinhamos de capital humano.

Mas temos de haver-nos agora com as consequências. De um lado, as políticas sociais pouco funcionaram como forma de compensar a desigualdade da renda e ajudar o pobre a deixar de ser pobre. Ao contrário, em boa medida, constituíram mecanismos de perpetuação das desigualdades existentes.

De outro, estamos com uma força de trabalho cujos níveis de escolarização são muito baixos, insuficientes para operar o novo paradigma industrial e tecnológico, enquanto os tigres da Ásia, e particularmente a Coreia, têm a base de capital humano adequada para fazê-lo.

Reforma social — Segundo visto, o Brasil precisa é de reforma social, e não de "mais do mesmo", ou seja, da expansão das tradicionais políticas sociais, em geral fracassadas.

Reforma social significa, de um lado, uma estratégia social voltada para o desenvolvimento do capital humano e menos absorvida pelo consumo social e o assistencialismo (não que haja algo errado com estes, mas devem ser limitados a um certo esforço nacional, para não sacrificar o lado prioritário: "ensinar mais a pescar", a fim de ter de "dar menos peixe"). De outro lado, significa a reconstrução e reformulação do modelo de Estado social, para colocar algo em lugar do velho modelo, hoje superado e desmantelado.

Diante disso, deve-se perguntar: o que fazer? Essencialmente, a preocupação já revelada leva a definir, como alta prioridade para o uso de recursos públicos, a ênfase em serviços sociais "públicos" (cujos benefícios sociais ultrapassem amplamente os individuais), para atendimento preferencial às massas pobres.

Tal orientação, traduzida em linhas de ação prática, significa, na educação, realizar três coisas. Primeiro, tornar efetiva a universalização do ensino básico, não apenas levando-o em maior escala à zona rural do Nordeste, mas, principalmente, resolvendo os problemas de qualidade desse nível de escolarização.

A segunda coisa é eliminar, progressivamente, o analfabetismo "funcional" de grande perda da nossa força de trabalho, o que exige ensino supletivo e aperfeiçoamento do sistema nacional de treinamento.

A terceira é resolver os problemas de qualidade do ensino médio e do ensino superior. Quanto a este, o essencial está também em tarefas pedrestres, relacionadas com o bom governo da universidade (por exemplo: evitar o excesso de professores e, principalmente, de funcionários; e obter que o professor dê aula e faça pesquisa, efetivamente). Novamente, um sistema de aferição se faz imprescindível.

No tocante à saúde, a prioridade será concentrar os recursos públicos na estruturação de um bom sistema de saúde pública e num sistema de serviços clínicos básicos. Na área da Previdência Social, o atual modelo deve ser reformulado, com o objetivo de viabilizar um sistema básico de Previdência, financeira e atuarialmente, ante a tendência de desequilíbrio explosivo do atual.

Ao mesmo tempo, será importante incorporar as comunidades ao es-

forço de investimento nos mesmos setores (por exemplo, estimulando a ação de instituições sem finalidade lucrativa, inclusive através de esquema de cofinanciamento) e à gestão das escolas e hospitais públicos.

A tarefa seguinte será discutir os instrumentos através dos quais se efetivará a citada estratégia de execução, pelo apoio aos Estados e municípios engajados na reforma do modelo de Estado social.

Comunidade e política social — Tema dos mais importantes para complementar a nossa discussão da reforma do Estado social, no Brasil, refere-se ao papel da comunidade na política social.

Tal papel é relevante seja na efetivação da estratégia de desenvolvimento do capital humano (as funções mais ligadas a "ensinar a pescar") seja no tocante à assistência social ("dar peixe" aos pobres).

No desenvolvimento do capital humano, a ação da comunidade se manifesta principalmente de duas formas. A primeira é prestando serviços sociais, através de instituições sem finalidade lucrativa (fundações e outras entidades) — escolas, creches, clínicas sociais, hospitais —, criadas seja mediante doações de indivíduos ou patrocínio de empresas. Nas sociedades modernas, e particularmente nos Estados Unidos, essas instituições já constituem o setor que mais rápido crescimento do emprego apresenta. Mecanismos de cofinanciamento (parte privada e pública) devem ser considerados, para desenvolver tais empreendimentos.

A segunda forma de participação da comunidade é integrando-se na gestão de escolas, clínicas e hospitais públicas, segundo já sugerido. Isso contribui para colocar o ponto de vista do usuário na hora das decisões de como conduzir a prestação de tais serviços.

Particularmente importante é o papel da comunidade no tocante à assistência social, que, para funcionar de forma eficiente e humana, deve basear-se preferencialmente no binômio município-comunidade. Melhor ilustração dessa forma de ação comunitária — mais precisamente, de mobilização comunitária — não poderia haver que a "Campanha contra a Fome", que, em 1993, mobilizou cerca de 35 milhões de pessoas. Inúmeros outros projetos comunitários, a exemplo do "Projeto Solidarietà", no México, podem ser conduzidos com o apoio geral da sociedade.

Mas se coloca a questão: deve a União envolver-se com a prestação direta de serviços de assistência social? A resposta é, em princípio, negativa (o que não impede o exercício de sua função mobilizadora, ou a destinação de certo volume de recursos). Tal negativa não se aplica, em princípio, ao Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), exatamente por envolver apenas pagamentos em dinheiro, desde que obedeça a certos requisitos.

Conclusão — Procuramos mostrar que uma ativa estratégia social, integrada num novo modelo de crescimento, permitindo a formação de um Estado social moderno, é incomparavelmente superior ao "ativismo" das tradicionais políticas sociais, dentro de uma visão ultrapassada de Estado social, que representa altos dispêndios e pouco resultado, do ponto de vista dos indicadores do bem-estar social.

Essa colocação básica foi feita como um convite ao diálogo e a uma aliança entre as forças da esquerda moderna e do neoliberalismo progressista, que viabilize um mínimo de reforma social, consistentemente com a estabilização monetária e o crescimento sustentado.

O Brasil tem direito a uma oportunidade de desenvolvimento social. Mas não a obterá através da simples ampliação do que vinha sendo feito nessa área.

Temos consciência da necessidade de haver foco, ou seja, prioridades claras nos dispêndios sociais; e mudanças de orientação. Mudanças no modo de crescimento, nas prioridades da área social, no conteúdo das várias políticas nesse campo, e nas instituições de planejamento, coordenação e implementação. Sabemos fazê-las? Disso vai depender o futuro de nossa modernidade econômica-social.

■ João Paulo dos Reis Velloso foi ministro do Planejamento. Este artigo é uma síntese do painel "Modernidade e Pobreza — Construção da Modernidade Econômico-Social no Brasil", apresentado no "Fórum Nacional", do qual o autor é coordenador.

