

Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

ANA FONSECA E EDUARDO FAGNANI (ORGS.)



★ *Projetos*
para o Brasil



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



**Projetos**
para o **Brasil**

Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

Volume 1

ANA FONSECA
EDUARDO FAGNANI
(ORGS.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013





FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Marcos Filip

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania / Ana Fonseca, Eduardo Fagnani (orgs.). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

2 v. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 8)

Inclui bibliografia.

Conteúdo: v. 1. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho;
v. 2. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica.

ISBN 978-85-7643-178-7

1. Políticas sociais - Brasil. 2. Cidadania. 3. Renda - Distribuição. 4. Economia. 5. Desenvolvimento econômico. 6. Trabalho. 7. Educação. 8. Seguridade social. 9. Pobreza. 10. Infraestrutura urbana. 11. Transição demográfica I. Fonseca, Ana. II. Fagnani, Eduardo. III. Série.

CDU 304(81)
CDD 361.610981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)





INTRODUÇÃO

Nesta coletânea a questão social é tratada em dois livros complementares. O primeiro¹ aborda os temas da distribuição da renda, da necessária articulação entre as estratégias macroeconômica e social e os desafios do mercado de trabalho. Compreende nove artigos escritos por dezesseis especialistas. O segundo² analisa as desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais básicos e enfatiza o objetivo de aprofundar a universalização da cidadania para os setores da Educação, Seguridade Social, Previdência Social, Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Pobreza, Habitação Popular e Saneamento. Além disso, analisa os novos desafios colocados pela transição demográfica. Compreende 13 artigos escritos por 25 especialistas.

Os 22 artigos escritos por 41 especialistas tem por objetivo contribuir para o debate sobre a questão social brasileira na perspectiva da agenda de desenvolvimento. Para que o leitor não perca a visão geral que orientou as análises, optou-se por reprisar esta apresentação em ambos os livros.

Os artigos apresentadas nos dois livros possuem três eixos principais. O primeiro procura ressaltar as mudanças introduzidas em diversas políticas públicas no período recente que resultaram em inequívocos progressos nas condições de vida dos brasileiros, após a longa quadra regressiva sob a vigência do projeto liberal.

1. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho*. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

2. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: Educação, Seguridade Social, Pobreza, Política Urbana e demografia*. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.





O segundo eixo destaca que, apesar desses avanços, muitos limites estruturais não foram enfrentados e permanecem como desafios para o futuro imediato. Destacam-se, especialmente, a questão da distribuição da renda – ainda elevada em relação aos parâmetros internacionais –, os traços do subdesenvolvimento do mercado de trabalho e as desigualdades no acesso de bens e serviços sociais básicos. Também se colocam temas relacionados ao financiamento da proteção social, ao esvaziamento do pacto federativo, aos processos de mercantilização da gestão das políticas sociais e o necessário fortalecimento da gestão estatal.

Finalmente no terceiro eixo e com base nos anteriores são apresentadas propostas para o enfrentamento e superação desses temas estruturais.

PROJETO NEOLIBERAL E QUESTÃO SOCIAL

A Constituição de 1988 consagrou direitos trabalhistas e sindicais bem como um sistema de proteção social inspirado em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social (Igualdade, Direitos, Universalidade e Seguridade).

A partir de 1990, porém, essas conquistas do movimento social se opunham ao ideário do “grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington” (Fiori, 1993). A política deixou de cultivar projetos de transformação social e na economia, diversos autores sustentam a existência de uma opção ‘passiva’ pelo modelo liberal. No campo social, no período 1990-2002, houve profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social. A estagnação econômica e o endividamento público agravaram a crise do mercado de trabalho e restringiram as possibilidades do gasto social.

Neste contexto, o projeto neoliberal exigia a eliminação do capítulo sobre a “Ordem Social” da Constituição da República. Os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas) funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado. É desta perspectiva que podemos perceber a força das ideias que procuravam impor a *focalização* como “estratégica única” para se alcançar o “bem-estar”.

Instrumento do ajuste fiscal, essa opção abria as portas para a reforma regressiva das políticas universais e para a privatização dos serviços sociais. Ao Estado cabe somente cuidar dos “pobres” (aqueles que recebem até dois dólares por dia). Os que estão ganhando mais que essa linha arbitrária precisavam buscar no mercado privado os serviços de saúde, previdência, saneamento, transporte público, educação e outros bens e serviços sociais básicos.

O Chile foi o laboratório do paradigma liberalizante para os países subdesenvolvidos. Com base nessa experiência, desenvolvida no início dos anos de



1980, o Banco Mundial elaborou o conhecido “modelo dos três pilares”. Ao Estado cabia somente atuar de forma focalizada no “pilar inferior”, onde se concentra a “pobreza” arbitrada pelas agências internacionais. Para os “pilares intermediários e superiores”, as “soluções” seriam ditadas pelo mercado. A privatização foi imposta para setores essenciais, como saúde (World Bank, 1993), previdência (World Bank, 1994), saneamento e transporte público. No caso da previdência, nos anos de 1990 mais de uma dezena de países de América Latina fizeram as reformas paradigmáticas propostas pelo Banco Mundial (Mesa-Lago, 2006).

Essa “estratégia única” passou a ser imposta como o núcleo da “agenda” voltada para o “desenvolvimento” social nos anos de 1990. Crescimento da economia, geração de empregos, valorização da renda do trabalho e políticas públicas universais que asseguram a cidadania social eram dispensáveis (Banco Mundial, 2001).

É com esse pano de fundo que podemos compreender o retrocesso dos direitos trabalhistas e da previdência social; o abandono da reforma agrária; o avanço da mercantilização das políticas sociais (educação, saúde, saneamento, transporte público); a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento; o esvaziamento do pacto federativo; as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico (DRU, Seguridade Social, Encargos Financeiros, Isenções tributárias). Cabe registrar, no entanto, alguns avanços institucionais nas áreas da saúde, educação fundamental e assistência social que, não obstante, foram sistematicamente limitados pela política macroeconômica (Fagnani, 2005).

CRESCIMENTO ECONÔMICO E INCLUSÃO SOCIAL

No início da década passada, com a emergência dos governos progressistas na América do Sul, o continente passou a buscar alternativas ao neoliberalismo, estando o Brasil na “linha de frente” desse processo (Anderson, 2013)³. Essa via tem sido um processo árduo e foi particularmente crítica nos primeiros anos do Governo de Lula. A eleição de 2002 renovava a esperança por mudanças. Era a primeira vez que um líder sindical que desafiou a ditadura militar subia a rampa do planalto.

3. Para Perry Anderson, neste início do século XXI, o neoliberalismo segue aprofundando seu poder no mundo. Mas, “com todas as restrições e ressalvas necessárias”, na América do Sul “a direção adotada tem sido a contrária, com maior ênfase no papel do Estado e no controle público e menos nas privatizações”. Com o surgimento dos governos de esquerda e progressistas, o continente passou a ser portador de “uma esperança que não existe em nenhum outro lugar do mundo hoje”. Na sua visão, o Brasil, está “na linha de frente” deste processo de abrir frestas para caminhar no “contra fluxo da ideologia mundial dominante”. O Brasil e a América Latina, segundo Perry Anderson. Carta Maior, 15 out. 2013.



Entre 1999 e 2002 o Partido dos Trabalhadores (PT) elaborou um projeto “social-desenvolvimentista” com o objetivo de “reconstruir o Brasil depois do vendaval neoliberal”⁴. Mas, em plena campanha eleitoral, esses ímpetus foram contidos porque, para preservar o *status quo* social, os agentes financeiros passaram a apostar contra o Brasil. “Era uma verdadeira chantagem que os mercados faziam com os eleitores brasileiros”, afirma Belluzzo (2005).

Passada esta fase mais crítica, o projeto “social-desenvolvimentista” pode ser parcialmente resgatado. O crescimento voltou a ser contemplado na agenda governamental após quase três décadas de marginalização e passou a existir maior convergência entre objetivos econômicos e sociais. É verdade que esse movimento foi auxiliado pelo comércio internacional favorável e também é verdade que a política econômica permaneceu assentada em câmbio valorizado, juros altos, metas de inflação, *superávit* primário e autonomia do Banco Central. Todavia, dentro dos limites dados pela correlação de forças da concorrência capitalista sob a hegemonia do capital financeiro em escala global, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas, sobretudo após a crise financeira internacional de 2008.

A postura em favor do crescimento havia sido reforçada antes da crise internacional. Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que procura reforçar o papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados voltados para a expansão da infraestrutura econômica e social.

A ênfase no crescimento foi revigorada pela eclosão da crise internacional. Medidas anticíclicas foram adotadas, a meta de *superávit* primário foi afrouxada e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2012 (de 24% para 50% do PIB). No campo da habitação, outra medida anticíclica foi o lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”, com o objetivo de construir um milhão de novas moradias nos próximos anos; o programa inovou ao adotar mecanismos mais flexíveis de financiamento, favorecendo o acesso à habitação aos estratos de baixa renda, fato inédito na política habitacional do país.

Entre 1990 e 2005, o PIB cresceu a taxas médias anuais próximas de 2,5%. No triênio 2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%; retrocedeu (-0,2%) em 2009 (crise global); e avançou para 7%, em 2010. Desde então, o crescimento tem sido menor, sobretudo pelo agravamento da crise financeira internacional.

4. Consultar Mantega, Mattoso, Singer e Gonçalves (2000); Mercadante e Tavares (2001); e Partido dos Trabalhadores (2001).



A taxa de investimento saltou de um patamar em torno de 15% do PIB para 19% do PIB entre 2000 e 2012 – ainda reduzida para os padrões históricos e na comparação internacional. A renda *per capita*, que se manteve praticamente estagnada nas décadas de 1980 e 1990, subiu de 16 mil para 22 mil reais entre 2002 e 2012 (valores constantes de 2012). O crescimento econômico impulsionou as receitas fiscais, melhorando as contas públicas e reduzindo as restrições para o gasto social. A relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 35% (2012).

A inflação esteve sobre controle dentro das metas estabelecidas pelo Banco Central. A taxa de juros básicos – que nos anos de 1990 chegou a ser superior a 40% ao ano – caiu gradativamente na década passada, atingindo, em 2012, seus menores patamares históricos (7,25%). Em termos de juros reais, a queda também foi significativa (1,4%). Em decorrência, houve substancial redução da parcela dos recursos públicos destinada ao pagamento dos juros (de 8,5% do PIB em 2002 para 4,9% do PIB em 2012).

MELHOR ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

O crescimento econômico teve repercussões positivas tanto sobre o mercado de trabalho, quanto na ampliação do gasto social. Ambos os fatores revelam ter havido maior articulação entre objetivos econômicos e sociais em relação ao passado.

Entre 2003 e 2012, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Outra medida central foi a implantação da política de valorização gradual do salário-mínimo (SM). Em função dela, em igual período, o salário-mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um ciclo virtuoso entre produção, consumo e investimento.

A valorização do SM também teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. Observe-se que em 2012 a Seguridade Social concedeu cerca de 37 milhões de benefícios diretos (previdência urbana e rural; assistência social e seguro-desemprego). Mais de dois terços desses benefícios equivalem ao piso do SM e tiveram seus valores ampliados em mais de 70% acima da inflação.

A ativação da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social, um dos elementos estratégicos que impulsionou o ciclo econômico e seu caráter mais redistributivo.



O Gasto Social Federal (GSF) *per capita* cresceu de forma expressiva entre 2004 e 2010, passando de 2.100 para 3.325 reais, um aumento real de quase 60% (valores constantes de 2010). Em valores absolutos, o GSF apresentou crescimento real de 70% nessa quadra (passou de 375 para 638 bilhões de reais). Em relação ao PIB, passou de 13,2% para 15,5% (Castro e outros, 2012).

O principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social (Previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo em função da valorização do salário-mínimo que indexa mais de 34 milhões de benefícios diretos atrelados ao piso.

As transferências de renda com o Bolsa Família também cresceram de forma expressiva. Atualmente o programa atende 13,8 milhões de famílias e contribuiu para que a porcentagem de pessoas que vivem em miséria extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011 (de 24,4% para 10,2% da população total). Em apenas dez anos, o Brasil cumpriu o compromisso com os Objetivos das Metas do Milênio, estabelecidos pela com a ONU, previsto para ser cumprido em 25 anos.

Mas além das transferências monetárias às famílias, os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais.

Os gastos federais com educação, por exemplo, dobraram (valores constantes), passando de 21,2 para 45,5 bilhões de reais entre 2000 e 2010 (Castro e outros, 2012). Isso decorreu da maior prioridade conferida ao setor, expresso, entre outras medidas, pela retirada da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) ocorrida em 2009.

Os gastos federais com saúde cresceram mais de 60% em termos reais entre 2000 e 2010 (de 41 para 69 bilhões de reais) (Castro e outros, 2012), embora a participação relativa da União no gasto total tenha se reduzido: era de quase 60%, em 2000, e passou para 44,7% em 2011. Nesse mesmo período, a participação dos estados passou de 18,5% para 25,7%, enquanto a dos municípios subiu de 21,7% para 29,6%. Esses resultados expressam impactos diferenciados da EC 29 em cada ente da federação e é consistente com o princípio constitucional da descentralização, ampliando a participação de estados e municípios no financiamento das ações e serviços de saúde.

Apesar de positiva, a ampliação dos gastos não foi suficiente para ampliar a participação dos gastos públicos em relação ao PIB, reduzido na comparação internacional, que se reflete, entre outros aspectos, no baixo patamar de investimento para a ampliação da oferta de serviços públicos, relativamente aos gastos com manutenção do sistema. Além disso, parte desse incremento continuou a ser apropriado pelo setor privado.



O setor de saneamento – que vive um problema estrutural crônico desde meados da década de 1980 – voltou a receber alguma prioridade a partir de 2007 no âmbito do PAC. Entre 2000 e 2009 os gastos federais com o setor passaram de um patamar de 2 para 8 bilhões de reais.

Cabe registrar também a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, que alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, beneficiando mais de 4,6 milhões de brasileiros. O mais importante, no entanto, é que, pela primeira vez, as famílias com renda inferior a três salários-mínimos passaram a ser atendidas pela política habitacional, em função da maior aplicação de recursos fiscais para financiar esses estratos.

Essa melhor articulação e conjugação de políticas econômicas e sociais contribuiu para a melhora dos indicadores de distribuição da renda, mobilidade social e consumo das famílias. Estudos recentes revelam que o Brasil atingiu em 2011 seu menor nível de desigualdade de renda medido pelo Índice de Gini desde 1960. Entre 2003 e 2012 a desigualdade social entre os assalariados declinou de forma expressiva: o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu cerca de 30% enquanto que, para os 20% mais pobres, o crescimento foi superior a 70%. A elevação da renda do trabalho respondeu por cerca de 60% da queda da desigualdade social; a Seguridade Social contribuiu com 27%; e o Programa Bolsa Família com 13% (Ipea, 2012).

A renda funcional também apresentou melhoras. Estudos de Pochmann (2011) mostram que, entre 1995 e 2004, a renda do trabalho perdeu 9% do seu peso relativo na renda nacional, enquanto a renda da propriedade cresceu 12,3%. Entre 2005 e 2010 observou-se a inversão de trajetórias. O peso dos salários subiu 10,3% e o da renda da propriedade caiu 12,8%. Com isso, “a repartição da renda nacional entre rendas do trabalho e da propriedade, em 2010, voltou a ser praticamente a observada em 1995, início da estabilização monetária”.

Os defensores da corrente liberal – com destaque para as agências internacionais – procuram minimizar o legado dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Negam a articulação de políticas econômicas e sociais e atribuem esses progressos exclusivamente ao Programa Bolsa Família. A despeito do papel estratégico desse programa, essa corrente, por razões ideológicas voltadas para o convencimento acerca das virtudes do Estado Mínimo, intencionalmente minimiza o papel das demais políticas que contribuíram de modo expressivo para a melhoria das condições de vida dos brasileiros.

A estratégia de desenvolvimento para o Brasil não pode prescindir de programas emergenciais focados naqueles que estão submetidos à fome e mi-



séria extrema, bem como à margem do trabalho ou precariamente inseridos (mais de 70% dos adultos do Programa Bolsa Família trabalham) e ainda naqueles que são pobres por renda monetária, mas, sobretudo por escassez de bem estar. O equívoco neoliberal é pretender fazer desse eixo, transferência de renda com condicionalidades, a “estratégia única” de enfrentamento do problema social.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores esse equívoco deixou de ser cometido. O Brasil passou a considerar programas focalizados e universais como ações convergentes – e não excludentes. Esse entendimento é central, por exemplo, na formulação e implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Além disso, o progresso social recente foi fruto, sobretudo, da maior centralidade do crescimento na agenda governamental, após um quarto de século de marginalidade. A recuperação da economia proporcionou geração de emprego, valorização do salário-mínimo, expansão do gasto público, ampliação da renda do trabalho e das transferências monetárias das políticas universais. Em relação ao passado, houve maior convergência entre objetivos econômicos e sociais. Isso contribuiu para que fosse parcialmente mitigada a profunda antinomia entre as estratégias macroeconômica e de desenvolvimento social observada entre 1990 e 2002.

Em suma, a partir de meados da década passada, mesmo sob a hegemonia do neoliberalismo em escala global e do acirramento da competição capitalista sob a hegemonia dos mercados financeiros, uma parcela significativa dos problemas afetos à proteção social herdados do período 1990-2002 pode ser superada. Não obstante, um conjunto de problemas estruturais, que afetam os diversos segmentos da política social, ainda persiste e deve ser objeto da agenda de desenvolvimento.

DESAFIOS PARA O FUTURO

A tarefa que se coloca para o campo progressista é preservar e, sobretudo, ampliar as conquistas recentes. Ainda vivemos graves níveis de concentração de renda e de riqueza, problemas estruturais no mercado de trabalho e desigualdades no acesso de bens e serviços sociais básicos. São traços marcantes do subdesenvolvimento que precisam ser superados se queremos um país justo e civilizado. Portanto, a visão de futuro precisa estar ancorada num projeto nacional que incorpore as dimensões sociais, econômicas e ambientais do desenvolvimento.

Mesmo com os avanços recentes, a desigualdade social brasileira permanece entre as piores do mundo. Na década passada saímos da 3ª para a 15ª pior posição global. Distribuir a renda e a riqueza deve ser um dos principais vetores da agenda para o futuro.





Crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento. A questão que se coloca é se esse padrão de desenvolvimento é sustentável e viável no longo prazo, dado que a integração na economia mundial permanece dominada pela exportação de matérias-primas. O fortalecimento da indústria e da sua competitividade é um dos pontos centrais a serem enfrentados.

Mas apenas o crescimento é insuficiente para distribuir renda. Também são necessárias medidas específicas voltadas para a superação dos traços de subdesenvolvimento que ainda persistem no mercado de trabalho: elevada informalidade, rotatividade e contratação flexível; criação de emprego de baixos salários em setores de baixo valor agregado; desemprego oculto elevado; e, discriminação racial e de gênero, são apenas alguns dos exemplos.

A melhor distribuição da renda também requer esforços para a distribuição da propriedade rural, altamente concentrada no Brasil, o que recoloca a questão da Reforma Agrária e o reforço à agricultura familiar no centro do debate nacional. Da mesma forma, questiona-se o apoio preferencial que tem sido dado ao agronegócio exportador.

Enfrentar as desigualdades sociais também requer ações no sentido de enfrentar a profunda injustiça do sistema de impostos, que reproduz os inúmeros *déficits* de cidadania que nos caracterizam como nação.

As desigualdades também se manifestam no acesso aos bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros) e, nessa perspectiva, não se pode falar em desenvolvimento sem que a cidadania social não seja assegurada para o conjunto da sociedade, incluindo seus membros mais vulneráveis.

A Constituição da República consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania. A Constituição zela pela igualdade de direitos, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e exercício de direitos. As políticas universais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços que se refletem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. Essas desigualdades combinam com as desigualdades regionais da oferta dos serviços.

Esses gargalos, muito deles aqui identificados, precisam ser enfrentados pela agenda de desenvolvimento para torná-los, os direitos, de fato universais. É preciso equalizar as condições de acesso para todos, incluindo as pessoas que estão totalmente excluídas dessa possibilidade.

Na Educação, o Brasil ainda acumula desigualdades e ausências. A escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais. O analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado. Apesar dos avanços, a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e



superior. Estar na escola não garante o aprendizado e a questão da qualidade permanece viva.

Consolidar a Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República deve ser um dos núcleos da agenda de desenvolvimento. Desde a promulgação da Carta de 1988, a Seguridade Social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade. Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos.

O crescimento econômico recente reverteu tendência de queda da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos iniciada em 1992. Todavia, essa inflexão não foi suficiente para alterar o grave quadro da baixa cobertura previdenciária. Atualmente cerca de 40% dos trabalhadores ativos da iniciativa privada não contribui para a previdência. Esse fato compromete a proteção presente (acesso a benefícios temporários) e comprometerá a proteção futura (acesso à aposentadoria)

A Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal, gratuito e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas o Brasil não priorizou investimentos na ampliação da oferta pública, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não tem acesso adequado aos serviços de saúde.

O programa seguro-desemprego apresenta uma anomalia específica do subdesenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, pois a demanda por seguro-desemprego aumenta quando a taxa de desemprego cai. Esse paradoxo é explicado, especialmente, pela elevada taxa de rotatividade do emprego.

O Sistema Público de Emprego beneficia os trabalhadores melhor inseridos no mercado laboral, mas ele não é eficaz na inclusão produtiva, num cenário em que mais de dois terços dos adultos beneficiários do Bolsa Família trabalham em empregos precários e de baixos salários.

O acesso aos alimentos foi fortemente impulsionado na última década seja pela inserção do direito à alimentação entre os direitos sociais, seja pela intensa atividade do Consea, pelo aumento da renda, e também por programas como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), operando na compra de alimentos da agricultura familiar. Todavia, a implantação do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) é recente (2005) e sua consolidação ainda enfrenta muitos desafios.



Os avanços ocorridos nos últimos anos com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) que organiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2005, para operar em rede de acesso a benefícios e serviços de proteção básica, mostram a Assistência Social como política pública e de direitos, ampliando e fortalecendo sua capacidade protetiva, assim como promovendo sua integração com as demais políticas sociais de modo a fortalecer a Seguridade Social. Mas, o processo de consolidação requer aprofundamento de temas complexos relacionados às assimetrias existentes entre o seus segmentos de prestação de serviços e transferência de renda; aos seus mecanismos de financiamento; e, a necessária construção de pactos federativos para a melhor articulação institucional de ações e programas entre seus diversos componentes (transferência de renda; serviços típicos de assistência social; e Segurança Alimentar).

A agenda de desenvolvimento deve levar em conta que nos últimos 60 anos o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização.

Como consequência, as políticas habitacionais durante muitos anos foram inacessíveis para as camadas de baixa renda. No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não tem acesso adequado à água e mais de 60% não tem coleta de esgoto adequada. O atual caos do transporte público revela um quadro crônico da precária mobilidade urbana com a insuficiência da oferta de transporte de massa. Impera a necessidade urgente de uma política de mobilidade urbana que integre a estratégia nacional, estaduais e municipais. A política fornece as diretrizes, mas com flexibilidade que respeite a política e estratégias locais.

O Programa Bolsa Família tem méritos evidentes, como parte da estratégia de desenvolvimento social. Cumpriu etapa importante na inclusão dos menos favorecidos. O desafio da dimensão social do desenvolvimento é transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais.

Em oposição à agenda neoliberal, hegemônica no plano internacional (Fagnani, 2011), não se deve caminhar exclusivamente na transferência condicionada de renda para o combate à pobreza extrema. Tampouco se deve caminhar no sentido da focalização das políticas universais. Ao contrário, o desafio para o futuro é que a universalização da cidadania social alcance todos os brasileiros.

Enfrentar esse difícil desafio requer o fortalecimento dos sistemas públicos universais conquistados em 1988 e não o seu desmonte. Mais do que isso,



requer a busca de melhor articulação institucional entre as políticas sociais universais e as políticas de combate à pobreza extrema, estendendo direitos sociais aos mais vulneráveis.

Assegurar direitos sociais para todos, inclusive aos mais pobres, requer uma via de mão dupla. De um lado, exige esforços da parte dos ministérios setoriais responsáveis pela gestão das políticas universais no sentido de ampliar a oferta de serviços para as regiões e populações não atendidas. De outro lado, exige esforços do Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de ampliar serviços e buscar articulações institucionais com os demais órgãos sociais e com os entes da federação.

Essa possibilidade de articulação vem sendo tentada, desde 2011, pelo “Plano Brasil sem Miséria” (BSM). Apesar desses esforços, as dificuldades ainda são enormes. A agenda para o futuro deve propor medidas que contribuam para consolidar esses processos que estão em curso. Nesta perspectiva, deve colocar como objetivo ampliar a linha de pobreza monetária e, ao mesmo tempo, incorporar o critério que também percebe a pobreza como “privação de capacidades” (Sen, 1999) o que requer assegurar serviços básicos como emprego, saúde, moradia, educação, nutrição, saneamento e transporte. Essa oportunidade não pode ser perdida, pois o Brasil é um dos poucos países subdesenvolvidos que no contexto do neoliberalismo conseguiu preservar os núcleos dos seus sistemas públicos universais.

Além desses “velhos problemas”, a dinâmica demográfica pressionará o Estado, a sociedade e democracia para o enfrentamento de novos desafios. É verdade que a transição demográfica apresenta uma oportunidade para a educação nacional. Hoje temos 46 milhões de crianças de 0-15 anos de idade. Em 2040 teremos cerca de 20 milhões. Por outro lado, com o envelhecimento da população, as despesas com saúde e previdência deverão crescer.

A questão que se coloca é como enfrentar esse desafio na perspectiva progressista? Como financiar a saúde e a previdência num contexto de queda da relação entre contribuintes e beneficiários? Como capturar parcela da renda auferida pelos ganhos de produtividade? Como se contrapor ao senso comum difundido pelas forças de mercado de que a inevitável “bomba” demográfica levará, inevitavelmente, à “catástrofe” fiscal? Como se sabe, esse terrorismo se presta para impulsionar nova rodada de desmontagem da proteção social.

A DIMENSÃO SOCIAL DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

A superação dos problemas setoriais estruturais dificilmente será obtida internamente a cada um dos setores, pois estão imbricados com questões mais gerais de natureza política e econômica. Nesta perspectiva, se coloca a





necessidade da construção de uma agenda de desenvolvimento que incorpore a dimensão social.

Observe-se que a superação desse conjunto de questões depende da realização de reforma tributária que promova a justiça fiscal. O projeto de que tramita no Congresso Nacional⁵ não caminha nesta direção e, mais grave, extingue as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas aos gastos sociais universais. Outro ponto diz respeito à agressiva política de desoneração de impostos que está sendo implantada desde meados da década passada que poderão limitar as bases de financiamento da proteção social, com destaque para os segmentos que compõem a Seguridade Social. Além disso, é preciso restabelecer os mecanismos de financiamento que foram assegurados pela Constituição da República, mas desfigurados pela área econômica desde a década de 1990. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a captura de recursos do Orçamento da Seguridade Social são exemplares.

Da mesma forma, será preciso restabelecer o pacto federativo, esvaziado desde a década de 1990, pela crescente centralização das receitas tributárias na esfera federal, bem como pela elevação do endividamento de estados e municípios em função da política monetária restritiva, seguida pela adoção de severo programa de ajuste fiscal para esses entes que foi adotado no final dos anos de 1990⁶. Esse fato limita a gestão pública eficiente dos serviços sociais que, de forma correta, passaram a ser administrados pelos municípios em cooperação com os demais entes federativos.

A superação das desigualdades do acesso aos bens e serviços sociais também requer o enfrentamento dos processos de mercantilização que foram difundidas a partir de 1990 pelos três níveis de governo para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público, a assistência social, a previdência e o ensino superior.

Assegurar serviços públicos de qualidade a todos os brasileiros também requer o fortalecimento da gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada que cria duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar um padrão de eficiência. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao restringir a contratação de pessoal, incentiva à difusão de organizações sociais, Ongs, Oscips e Cooperativas. Essas organizações sociais (criadas em 1997) acabam sendo utilizadas com a finalidade de se “burlar” a Lei de

5. PEC 233/2008.

6. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Proes, 1997), seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais.



Responsabilidade Fiscal (criada em 1999), pois os gastos dessas instituições são contabilizados como “serviços de terceiros” e não como “despesas de pessoal”.

Pelas razões sintetizadas acima e detalhadas nos artigos que compõem os dois livros desta coletânea é que se propõe para o debate a necessidade de incorporar a questão social na agenda de desenvolvimento. Essa perspectiva é inovadora, pois os debates sobre o desenvolvimento privilegiam, especialmente, a dimensão econômica. Em meados do século passado, o pensamento crítico desenvolvido pela Cepal enfatizava a prioridade de se completar o processo de industrialização, pressuposto para a incorporação dos trabalhadores urbanos no mercado de consumo.

Atualmente, o êxito da agenda desenvolvimentista ainda depende de mudanças estruturais complexas nos rumos da economia. Mas ele também depende da incorporação das novas demandas provocadas pelas profundas transformações (econômicas, sociais, políticas e demográficas) que, em curto período, provocaram a rápida constituição de uma sociedade de massas, urbana e metropolitana.

A perspectiva de incorporar a dimensão social no projeto de desenvolvimento tem sido objeto de autores identificados com a corrente “social-desenvolvimentista”⁷. Essas reflexões fornecem pistas importantes e promissoras, mas os desafios metodológicos ainda são imensos.

Os dois livros desta coletânea procuram contribuir para essa construção em curso, que também deve ser pensado na perspectiva do reforço da política e da democracia. As recentes manifestações populares no Brasil revelam a crise dos partidos e do sistema eleitoral e reforçam a prioridade da reforma política. Elas também recolocam o conflito redistributivo no centro do debate nacional, o que também reforça a visão de que o desenvolvimento requer Estado forte e democrático. Em uma sociedade desigual como a brasileira, cabe ao Estado arbitrar por projetos que promovam a igualdade social e a justiça social.

Em suma, estes dois livros procuram apontar mecanismos que articulem políticas econômicas e sociais num contexto de reforço do papel do Estado e da centralidade da política e da democracia em uma perspectiva ampliada. O objetivo maior é aproveitar o alargamento dos horizontes da política e desbravar caminhos inovadores para construir uma agenda nacional de desenvolvimento que priorize a distribuição da renda e a justiça social. O momento exige que as “vozes das ruas” prevaleçam sobre as “vozes do mercado”.

7. Consultar, entre outros, Carneiro (2012); Bielschowsky (2012); e Biancareli (2012).





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *O combate à pobreza no Brasil*. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza. Washington, DC: Banco Mundial, 2001.
- BELLUZZO, L.G. Entrevista. Medo da Esperança. *Carta Capital*, 11 de julho, 2005.
- BIANCARELLI, A. *Economia, Sociedade e Desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação*. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- BIELSCHOWISK, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. RJ: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. Campinas: IE-Unicamp. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CASTRO, J.A; RIBEIRO, J.A; CHAVES, J.V.; e DUARTE, B.C. Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea. *Nota técnica* 9, junho, 2012.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE-Unicamp, 2005, Tese de Doutorado.
- FAGNANI, E. Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (*Análises e propostas*, n. 42, dezembro), 2011.
- FIORI, J. L. Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro, mar. Washington: BID, mimeo, 1993.
- IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, *Comunicados do Ipea*, nº 155, 2012.
- MANTEGA, G.; MATTOSO, J; SINGER, P; E GONÇALVES, R. A Reconstrução da Nação. *Teoria e Debate* nº 43 – jan-fev-mar 2000, publicado em 21 out. 2009.
- MERCADANTE, A & TAVARES, M.C. Eixos de um novo Modelo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Debate: Um outro Brasil é possível. *Teoria e Debate* nº 49, 2001.





MESA-LAGO, C. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Brasília: Ministério da Previdência Social, XVII, 189p. *Coleção Previdência Social*. Série traduções; v. 23, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A ruptura necessária*. XII Encontro Nacional realizado em Olinda-PE (14 a 16/12/2001); *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo*. Partido dos Trabalhadores/ Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br), 2001.

POCHMANN, M. *Heranças*. Valor, 11 ago. 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

WORLD BANK. *Investing in Health*. Oxford, England: Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. *Envejecimiento sin Crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, 1994.

